



BRINDAR ASESORÍA Y ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO Y JURÍDICO QUE PERMITAN ADELANTAR EL PROCEDIMIENTO DE REVOCATORIA DIRECTA DE LAS RESOLUCIONES PROFERIDAS POR EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE NOS. 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 2A DE 1959 Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES” Y 1405 DEL 25 DE JULIO DE 2018, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DELIMITA EL ÁREA DE PÁRAMO DE SIERRA NEVADA DEL COCUY Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”, COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA Y PROTECCIÓN DEL CAMPESINADO COMO SUJETO DE DERECHOS Y ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

CO1.PCCNTR.8200119/2801

TOMO I

Insumos para la revocación directa de la Resolución N.º 1405 del 25 de julio de 2018 “Por medio de la cual se delimita el Área del Páramo Sierra Nevada del Cocuy y se adoptan otras determinaciones”

OBJETO: BRINDAR ASESORÍA Y ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO Y JURÍDICO QUE PERMITAN ADELANTAR EL PROCEDIMIENTO DE REVOCATORIA DIRECTA DE LAS RESOLUCIONES PROFERIDAS POR EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE NOS. 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 2ª DE 1959 Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES” Y 1405 DEL 25 DE JULIO DE 2018, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DELIMITA EL ÁREA DE PÁRAMO DE SIERRA NEVADA DEL COCUY Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”, COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA Y PROTECCIÓN DEL CAMPESINADO COMO SUJETO DE DERECHOS Y ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL
CO1.PCCNTR.8200119/2801

TOMO I

Insumos para la revocación directa de la Resolución N.º 1405 del 25 de julio de 2018 *“Por medio de la cual se delimita el Área de Páramo Sierra Nevada del Cocuy y se adoptan otras determinaciones.”*



GOBERNACIÓN DE BOYACÁ



**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLOGÍA DE COLOMBIA
UPTC.**

TUNJA 2025



Carlos Andrés Amaya Rodríguez
Gobernador de Boyacá

Jorge Mario Ibañez Arango
Supervisor

Nubia Elizabeth Bermúdez Tarazona
Secretaria de Agricultura

Wilfredy Bonilla Lagos
Secretario de Ambiente y Desarrollo Sostenible



Enrique Vera López
Rector

Luis Ángel Lara González
Vicerrector Administrativo y Financiero

Ruth Maribel Forero Castro
Vicerrectora Académica

Carlos Mauricio Moreno Téllez
Vicerrector Investigación y Extensión

Robinson de Jesús Torres Gómez
Director de Extensión Universitaria

Equipo jurídico y técnico

Alexa Catherine Ortiz Rodríguez
Coordinadora

María Margarita Vera Arango

Magda Janneth Suárez Ramírez

Gustavo Alonso Bello Galindo

Edson Romario Pérez Martínez

Juan Sebastián Fuquen

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.	4
2. Exposición de antecedentes (hechos).	6
3. Análisis del marco normativo de revocación directa.	10
3.1. Normas del CPACA.	10
3.2. Jurisprudencia- Referencias doctrinarias.	11
3.3. Carácter del acto administrativo a revocar: acto administrativo de carácter general. Acto administrativo de carácter definitivo (no es de trámite). Agotamiento de la vía gubernativa.	12
4. Competencia del MADS para la revocación directa.	12
5. Razones que sustentan la revocación directa.	12
5.1. La Resolución N.º 1405 de 2018 no está conforme con el interés público o social porque desconoce el marco jurídico nacional e internacional de protección del campesinado (Nº 2 del art. 93 CPACA).).	12
Análisis del Marco Normativo	12
Marco normativo interno colombiano	19
Análisis del caso concreto	26
Conclusión con respecto a la revocación directa	27
5.2. La Resolución N.º 1405 de 2018 es manifiestamente contraria al marco constitucional y legal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada, a la seguridad y soberanía alimentarias (Nº 1 del artículo 93 del CPACA).	28
Análisis del Marco Normativo	28
Análisis del caso concreto	41
Conclusión con respecto a la revocación directa	42
5.3. La Resolución 1405 de 2018 es manifiestamente contraria al párrafo del artículo 330 de la C.P., al Convenio de la OIT sobre protección de consulta previa y a las sentencias de la Corte Constitucional sobre este derecho fundamental de las comunidades étnicas (N.º 1 del art. 93 del CPACA).	43
Análisis del marco normativo	43
Análisis del caso concreto	54
Conclusión con respecto a la revocación directa	55
5.4. La Resolución N.º 1405 de 2018 no está conforme con el interés público o social y atenta contra él porque desconoce la ley aprobatoria del Acuerdo de Escazú sobre participación ambiental, en concordancia con los artículos 2, 79 y 80 de la C.P. sobre la participación pública y el artículo 93 C.P. que adopta el bloque de constitucionalidad y el Acuerdo de Paz 01 de 2016 (N.º 2 del art. 93 del CPACA).	56
Análisis del marco normativo	56
Acuerdo 01 de 2016	62
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	63

Análisis del caso concreto	64
Conclusión con respecto a la revocación directa	68
5.5. La Resolución N°. 1405 de 2018 es manifiestamente contraria a la Constitución Política y a la ley por estar viciada en virtud de falsa motivación por error de derecho al contener en su parte considerativa y resolutive supuestos jurídicos invocados por la autoridad, inexistentes para la época de su expedición. (N.º 1 del art. 93 del CPACA)..	69
Conclusión con Respecto a la Revocación Directa	80
6. Conclusiones.	83
7. Recomendaciones	85
8. Anexos	86

CONFIDENCIAL

1. Introducción.

Dentro del marco de las movilizaciones campesinas realizadas el 4 de agosto de 2025, motivadas por la creciente inconformidad social frente a 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, la Seccional Páramo Sierra Nevada del Cocuy de la Federación de Parameros del Nororiente Colombiano, luego de cuatro días de diálogo con el Gobierno nacional, suscribió un acuerdo en el Puente de Boyacá.

El punto número 5 del acuerdo mencionado estableció lo siguiente:

“Emitir memorando que ordene al equipo técnico y jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dar inicio al trámite de estudio de revocatoria directa de las Resoluciones 1275 de 2014 y 1405 de 2018, respetando el debido proceso y garantizando el blindaje jurídico del acto administrativo. Surtiendo efecto la revocatoria, el páramo no se puede quedar sin instrumento de protección ambiental contra actividades extractivas de minería e hidrocarburos”.

En este mismo sentido, el numeral 6 del acuerdo señaló que, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto 5, la Gobernación de Boyacá suscribió convenio con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC, con el fin de brindar asesoría y acompañamiento técnico y jurídico orientado al análisis de los fundamentos de hecho y de derecho que permitan adelantar el procedimiento de revocatoria directa de los actos administrativos.

En concordancia con lo anterior, el presente documento recopila y desarrolla los insumos técnico-jurídicos para la revocatoria directa de la Resolución N.º 1405 del 25 de julio de 2018 *“Por medio de la cual se delimita el Área de Páramo Sierra Nevada del Cocuy y se adoptan otras determinaciones”*.

Dichos insumos fueron elaborados a partir del análisis del marco general de la revocación directa, con especial énfasis en las causales que desconocen el marco jurídico nacional e internacional de protección al campesinado (numeral 2, artículo 93 del CPACA); aquellas que resultan manifiestamente contrarias al marco constitucional y legal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada y a la seguridad (numeral 1, artículo 93 del CPACA); lo establecido en el artículo 330 de la Constitución Política; el Convenio 169 de la OIT en materia de consulta previa, así como las sentencias de la Corte Constitucional que desarrollan este derecho fundamental de las comunidades étnicas. Igualmente, se tuvo en cuenta el marco normativo derivado de la Ley aprobatoria del Acuerdo de Escazú en lo relativo a la participación ambiental, en armonía con los artículos 2, 79 y 80 de la Constitución Política y con el artículo 93 sobre el bloque de constitucionalidad, así como el Acuerdo Final de Paz de 2016.

Es importante resaltar que para la construcción de estos insumos se implementó una metodología compuesta por las siguientes fases: i) planteamiento de la premisa de procedencia de la revocación directa; ii) exposición del marco jurídico nacional e internacional que sustentan la revocación directa, con énfasis en los derechos humanos y el marco constitucional vigente; iii) análisis del caso concreto mediante la revisión de los Términos de Referencia (TdR) para la elaboración de los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ETESA) y de los estudios técnicos correspondientes; y iv) formulación de conclusiones para cada una de las causales de revocación analizadas. Finalmente, como cierre del presente documento, se presentan conclusiones y recomendaciones concretas derivadas del ejercicio realizado.

Por otra parte, el insumo jurídico técnico contenido en el presente documento se hace bajo el entendido de que las partes que suscribieron el Acuerdo el 9 de agosto de 2025 plantearán y presentarán medidas de protección del páramo Sierra Nevada del Cocuy, en un ejercicio adicional y diferente. En este sentido, el insumo que da sustento a la revocación directa del acto administrativo debe complementarse con otros insumos que eviten la desprotección del páramo como ecosistema estratégico.

Los insumos presentados por la UPTC buscan armonizar la Resolución N° 1405 de 2018 con nuevos instrumentos jurídicos expedidos con posterioridad a su entrada en vigencia. En este sentido, los Actos legislativos 01 de 2023¹ y 01 de 2025², así como la aprobación interna del Acuerdo de Escazú³, junto con pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre los derechos de los campesinos, hacen necesario hacer un reexamen del acto administrativo objeto de revocación, con el objetivo de ajustarlo a las nuevas realidades sociales y jurídicas del país.

También se hace un análisis de la Resolución N° 1405 de 2018 desde el punto de vista del marco jurídico nacional e internacional vigente al momento de su expedición.

Los insumos planteados en este documento para sustentar la revocación del acto administrativo, permitirán reorientar la acción del Estado sobre la delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy, en términos de reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y de incorporación de alternativas tecnológicas para superar posturas de prohibicionismo simple de las actividades agropecuarias que se encuentran en la realidad social del territorio.

¹ “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”.

² “Por el cual se modifica el artículo [65](#) de la Constitución Política de Colombia”

³ Ley 2273 de 2022, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

2. Exposición de antecedentes (hechos).

- En el año 2011, el Congreso de la República expidió la Ley 1450 de 2011, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”*, cuyo artículo 202 ordenó la delimitación de los ecosistemas de páramo con base en estudios técnicos, sociales y ambientales. Ese mismo año, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 937 de 2011, *“Por la cual se adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000 proporcionada por el Instituto Humboldt para la identificación y delimitación de los ecosistemas de páramo y se adoptan otras determinaciones”*, consolidando las bases técnicas para su delimitación.
- En el mismo año, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y el Ministerio de Ambiente publicaron la Guía Divulgativa de Criterios para la Delimitación de Páramos de Colombia, que estableció como principios la protección de servicios ecosistémicos, la integridad ecológica, el reconocimiento del páramo como estructura ecológica principal, la participación social y la consulta previa.
- La Sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional reafirmó 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.⁴
- Por su parte, con ocasión a la delimitación del Páramo de Santurbán (Resolución 2090 del 19 de diciembre de 2014), la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-361 de 2017 precisó la importancia jurídica y ambiental de los páramos como ecosistemas estratégicos, cuya protección requiere medidas específicas de conservación (como la delimitación), dadas su vulnerabilidad y la necesidad de articularlos con ecosistemas adyacentes como el bosque altoandino.
- El 25 de julio de 2018, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1405 de 2018, *“Por medio de la cual se delimita el área de páramo Sierra Nevada del Cocuy y se adoptan otras determinaciones”*, sobre aproximadamente 271.032 hectáreas en los departamentos de Boyacá, Arauca y Casanare.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

- La Resolución 1405 de 2018 incorporó disposiciones de la ley “*Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia*”. La Ley 1930 fue sancionada y publicada el 27 de julio de 2018, es decir, dos días después de la expedición del acto administrativo, generando entre la comunidad campesina cuestionamientos sobre su legalidad.
- La delimitación establecida por la Resolución 1405 de 2018 se adoptó sin la realización de consulta previa con la Nación U’wa.
- El 4 de julio de 2019, la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos del Pueblo U’wa y comunidades campesinas interpusieron demanda de nulidad simple, conforme al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), contra la Resolución 1405 de 2018. Dicho proceso cursa ante la Sección Primera del Consejo de Estado bajo el radicado 11001032400020190026800, 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 recorrió el traslado el 2 de marzo de 2020.
- El proceso se encuentra al despacho desde el 9 de marzo de 2020 y hasta la fecha no existe pronunciamiento al respecto.
- Por último, el 13 de agosto de 2025 se incorporó constancia secretarial informando el cambio de ponente, donde el conocimiento del medio de control corresponderá al Honorable Consejero Pablo Andrés Córdoba Acosta.
- Las comunidades campesinas e indígenas adelantaron diversas movilizaciones sociales en enero de 2023, octubre de 2024 y agosto de 2025, reclamando respeto a sus derechos territoriales y productivos.

- El 4 de agosto de 2025, 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, 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. Las comunidades alegaron incumplimiento de compromisos adquiridos por el Gobierno nacional en movilizaciones previas, como las de enero de 2023 y octubre de 2024. Las exigencias centrales se orientaron 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.⁵
- El 9 de agosto de 2025, tras cuatro días de diálogo en Ventaquemada (Boyacá), el Gobierno nacional y la Federación de Parameros suscribieron un acuerdo en el Puente de Boyacá, en cuyo Punto 5 se acordó lo siguiente: *“Emitir memorando que ordene al equipo técnico y jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que dé inicio al trámite de estudio de revocatoria directa de las Resoluciones 1275 de 2014 y 1405 de 2018, respetando el debido proceso y garantizando el blindaje jurídico del acto administrativo. Surtiendo efecto la revocatoria, el páramo no se puede quedar sin instrumento de protección ambiental contra actividades extractivas de minería e hidrocarburos”.*
- 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 por los campesinos 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 compromisos⁶ concretos orientados a garantizar su permanencia en el territorio, reconocer su papel en la

⁵ 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

⁶ Ver: “Acuerdo por la dignidad del campesinado de la alta ladera y páramo como sujeto de especial protección constitucional, protector del agua, y defensor del páramo como ecosistema estratégico en el marco de la movilización campesina del 04 al 08 de agosto de 2025 en el departamento de Boyacá”. 8 de agosto de 2025. Ventaquemada Boyacá.

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

- En el Punto 6 del acuerdo, se señaló que para el cumplimiento del numeral 5 anotado, la Gobernación de Boyacá firmó convenio con la UPTC para brindar asesoría y acompañamiento técnico y jurídico para analizar los fundamentos de hecho y de derecho que permitan adelantar el procedimiento de revocación directa de los actos administrativos. Así, según el acuerdo, la UPTC como institución pública independiente, estructurará y entregará los insumos técnicos y jurídicos para ser radicados ante el MADS como componente integral del procedimiento de revocación, a más tardar el día 19 de agosto de 2025. Una vez radicados dichos insumos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá hasta el día 3 de septiembre de 2025 para publicar el acto administrativo.
- En virtud de lo anterior, la Gobernación de Boyacá y la UPTC firmaron un memorando de entendimiento cuyo Objeto es *“Brindar asesoría y acompañamiento técnico y jurídico que permitan adelantar el procedimiento de revocatoria directa de las resoluciones proferidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible N.º 1275 del 6 de agosto 2014 “Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy y, establecida en la Ley 2 de 1959 y se toma otras determinaciones y 1405 del 25 de Julio 2018, “Por medio de la cual se limita el área de páramos de Sierra Nevada del Cocuy y se adoptan otras determinaciones”, como garantía de seguridad jurídica y protección del campesinado como sujeto de derechos y especial protección constitucional” producto del cual se celebró el contrato interadministrativo N° CO1.PCCNTR.8200119/2801.*

3. Análisis del marco normativo de revocación directa.

3.1. Normas del CPACA.

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 indica cuáles son las causales de revocación del acto administrativo:

“Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.*

El párrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 adopta una regla de derecho específica en los casos en que los actos administrativos objeto de revocación ya han sido demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

“PARÁGRAFO . No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria”.

3.2. Jurisprudencia- Referencias doctrinarias.

Según la doctrina, *“La figura de revocación del acto administrativo se ubica como una de las especies de la extinción de los actos administrativos en sede administrativa”*⁷.

Sobre la figura de la revocación directa también se ha dicho:

*“la revocación es el mecanismo por el cual un acto administrativo sea que esté o no en firme es suprimido o sustituido por el mismo organismo que lo expidió, por una decisión en sentido contrario tomada por fuera de las etapas propias del procedimiento administrativo y en virtud de causal expresa y especialmente señaladas en la ley. Es pues una forma de extinguir o hacer desaparecer en sede administrativo un acto administrativo determinado”*⁸

Según la Corte Constitucional, la revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar en forma directa o a petición de parte sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público social lo que generen agravio injustificado alguna persona⁹.

Es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio constatará la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público social o que causa agravio injustificado a una persona. También ha firmado la corte que la revocación de los actos administrativos se traduce en la potestad de la Administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales adopta una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad con miras a asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito conveniencia a la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social.

⁷ Luis Enrique berrocal Guerrero, *Manual del Acto Administrativo*, citado en: Jorge Enrique Santos Rodríguez, 2005. **"Construcción doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal"**,pág. 293.

⁸ Ibidem

⁹ Corte Constitucional Sentencia T - 347 de 1994, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell, definición reiterada la Sentencia C- 095 del 98, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara; en este mismo sentido, la Sentencia T-862 magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.

3.3. Carácter del acto administrativo a revocar: acto administrativo de carácter general. Acto administrativo de carácter definitivo (no es de trámite). Agotamiento de la vía gubernativa.

El acto administrativo ha sido definido como: “la expresión unilateral de la voluntad de la Administración capaz de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, vincular a los administrados”¹⁰

De esta forma, la Resolución N.º 1405 de 2018, por medio de la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitó el Páramo Sierra Nevada del Cocuy, corresponde a un acto administrativo de carácter general, conforme a lo previsto en el artículo 65 del CPACA, siendo aquel que surte efectos sobre una generalidad de personas o cuando sus destinatarios son indeterminados.

4. Competencia del MADS para la revocación directa.

El artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 dispone que 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.

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.

5. Razones que sustentan la revocación directa.

- 5.1. La Resolución N.º 1405 de 2018 no está conforme con el interés público o social porque desconoce el marco jurídico nacional e internacional de protección del campesinado (Nº 2 del art. 93 CPACA).**

Análisis del Marco Normativo

Marco internacional

El derecho internacional de los derechos humanos ha venido construyendo un régimen de protección reforzada para el campesinado. Tres instrumentos destacan, veamos:

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, 2018).

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia de 1 de febrero de 2001. C.P. Olga Ines Navarrete.

“Artículo 2

1. Los Estados respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Adoptarán sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos de la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata.

2. Al aplicar la presente Declaración se prestará una atención particular a los derechos y las necesidades especiales de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en especial las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra las formas múltiples de discriminación.

3. Sin perjuicio de la legislación concreta sobre los pueblos indígenas, antes de aprobar y aplicar leyes y políticas, acuerdos internacionales y otros procesos de adopción de decisiones que puedan afectar a los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, por conducto de sus instituciones representativas, dialogando con quienes puedan verse afectados por las decisiones, antes de que estas sean adoptadas, y obteniendo su apoyo y tomando en consideración sus contribuciones, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las diferentes partes y asegurando una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las personas y los grupos en los procesos conexos de adopción de decisiones.

4. Los Estados elaborarán, interpretarán y aplicarán los acuerdos y las normas internacionales pertinentes en los que sean parte de una manera compatible con sus obligaciones en materia de derechos humanos que sean aplicables a los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.(...)

(...)

Artículo 9

1. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a fundar organizaciones, sindicatos, cooperativas o cualquier otra

organización o asociación de su elección para proteger sus intereses y negociar colectivamente, y a afiliarse a ellas. Esas organizaciones tendrán un carácter independiente y voluntario, y no podrán ser objeto de ningún tipo de injerencia, coerción o represión.

2. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

3. Los Estados adoptarán medidas apropiadas para fomentar la fundación de organizaciones de campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, como sindicatos, cooperativas u otras organizaciones, en particular con miras a eliminar los obstáculos a su fundación, a su crecimiento y al ejercicio de sus actividades lícitas, como toda discriminación legislativa o administrativa que afecte a dichas organizaciones y a sus miembros, y les proporcionarán apoyo para fortalecer su posición en la negociación de arreglos contractuales a fin de que las condiciones y los precios estipulados sean justos y estables y no vulneren sus derechos a la dignidad y a una vida decente.

Artículo 10

1. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a participar activa y libremente, ya sea directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en la preparación y aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia.

2. Los Estados promoverán la participación de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia, para lo cual respetarán la fundación y el desarrollo de organizaciones enérgicas e independientes de campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y promoverán su participación en la preparación y aplicación de las normas en materia de seguridad alimentaria, trabajo y medio ambiente que puedan concernirles.

Artículo 11

- 1. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a buscar, recibir, preparar y difundir información, entre otras cosas sobre los factores que puedan afectar a la producción, la elaboración, la comercialización y la distribución de sus productos.*
- 2. Los Estados adoptarán medidas apropiadas para garantizar que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tengan acceso a información pertinente, transparente, oportuna y suficiente, en un idioma y un formato y por unos medios que se ajusten a sus métodos culturales, a fin de promover su empoderamiento y garantizar su participación efectiva en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia.*
- 3. Los Estados adoptarán medidas apropiadas para promover el acceso de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales a un sistema justo, imparcial y apropiado de evaluación y certificación de la calidad de sus productos a nivel local, nacional e internacional, así como su participación en la formulación de dicho sistema.” (Subrayado fuera de texto original)*

La anterior normativa, reconoce al campesinado como actor central en la producción alimentaria y en la conservación de los territorios rurales y establece obligaciones estatales de garantizar participación, consulta previa, acceso a información y reparación efectiva frente a medidas que afecten su vida, tierra o medios de subsistencia (arts. 2, 9, 10, 11).

En conclusión, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales establece un marco robusto que convierte la participación activa, libre, efectiva e informada en un derecho sustantivo del campesinado y en una obligación correlativa de los Estados. La exigencia de participación suya antes de adoptar decisiones que afecten su vida, tierra y medios de subsistencia, junto con el reconocimiento del derecho a organizarse, acceder a información pertinente y participar en la formulación de políticas públicas, consolida un estándar internacional que debe guiar la actuación estatal.

En ese sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales no se limita a un compromiso político, sino que constituye un parámetro hermenéutico vinculante para interpretar el bloque de constitucionalidad en sentido lato, imponiendo al

Estado colombiano la obligación de garantizar que la protección de ecosistemas estratégicos, como los páramos, se lleve a cabo en diálogo con quienes históricamente han habitado y cuidado esos territorios, asegurando que las medidas ambientales se adopten en clave de justicia social y justicia ambiental.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos de manera directa o a través de representantes.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Observación General 26 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2022).

Recalca que campesinos y comunidades rurales son titulares de un derecho sustantivo a ser escuchados en tanto dependen de la tierra para garantizar sus derechos económicos y sociales y define la consulta obligatoria en seis supuestos, entre ellos cambios de uso del suelo, desalojos o medidas ambientales.

“B. Participación, consulta y transparencia

20. Participación, consulta y transparencia 20. La participación, la consulta y la transparencia son principios esenciales para el cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto, también en relación con la tierra. Se deberá informar adecuadamente a las personas y comunidades sobre los procesos decisorios que puedan afectar a su disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto en contextos relacionados con la tierra, y se les

deberá permitir que participen en ellos de manera efectiva y sin represalias¹¹. Para asegurar una participación en la toma de decisiones basada en los derechos humanos, es fundamental que todas las partes implicadas en el proceso decisorio tengan acceso a información suficiente y transparente en igualdad de condiciones. Los Estados partes deben elaborar leyes, políticas y procedimientos pertinentes para asegurar la transparencia, la participación y la consulta en la toma de decisiones sobre la tierra, entre otras cosas en el registro, la administración y la transmisión de tierras, así como antes de todo desalojo de estas. Los procesos decisorios deben ser transparentes, desarrollarse en los idiomas correspondientes y sin trabas y prever ajustes razonables para todas las partes implicadas.

21. Los procesos decisorios deben tener una amplia difusión y prever procedimientos que permitan acceder a todos los documentos pertinentes. Es preciso contactar a las personas afectadas antes de que se tome cualquier decisión que pueda afectar a los derechos que les reconoce el Pacto. La norma jurídica internacional exige que los pueblos indígenas den su consentimiento libre, previo e informado 30 en el marco de un proceso de diálogo y negociación destinado a obtener dicho consentimiento. Los pueblos indígenas no solo deberán participar en los procesos decisorios, sino que también deberán poder influir activamente en su resultado. Todo traslado requiere consentimiento, como establece el artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El derecho de participación sólo es efectivo cuando su ejercicio no conlleva ninguna forma de represalia.

(...)

Obligación de proteger

26. La obligación de proteger exige a los Estados partes que adopten medidas para impedir que ninguna persona o entidad interfiera en los derechos consagrados en el Pacto relativos a la tierra, incluidos el acceso a la tierra y el uso y control de esta. Los Estados partes deberán proteger el acceso a la tierra velando por que nadie sea desalojado por la fuerza ni vea sus derechos de acceso a la tierra vulnerados de otra forma por terceros.

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 16 (2005), párr. 37, y observación general núm. 21 (2009), párr. 16 c). Véanse también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, "State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment" (Niamey, 2017), págs. 26 y 27; y Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, párr. 3B 6).

También deben velar por la protección de los derechos legítimos de tenencia en todos los procesos asociados a la transmisión de esos derechos, incluidas las transacciones voluntarias o involuntarias derivadas de inversiones, políticas de concentración parcelaria u otras medidas de reajuste y redistribución de tierras.

27. Sea cual fuere el tipo de sistema de tenencia de la tierra establecido, los Estados partes deberán tomar medidas para que todas las personas gocen de un grado razonable de seguridad en su relación con la tierra, y para proteger a los titulares legítimos de derechos de tenencia contra el desalojo, el desposeimiento ilegal de tierras, la apropiación, el hostigamiento y otras amenazas. Además, los Estados partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad jurídica de la tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y los grupos afectados¹². También deben reconocer y proteger la dimensión colectiva de la tenencia, en particular en el caso de los pueblos indígenas, los campesinos y otras comunidades tradicionales que tienen una relación material y espiritual con sus tierras tradicionales que es indispensable para su existencia, bienestar y desarrollo integral. Esa dimensión implica un derecho colectivo de acceso a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido, así como de utilización y control de estos³⁹. Por consiguiente, los marcos jurídicos deben evitar todo aumento de la concentración de la propiedad de la tierra y de los privilegios en los sistemas de tenencia de la tierra, también cuando el cambio en el marco jurídico se derive de acuerdos internacionales¹³. (...)

Cambio Climático

(...)

58. El cambio climático afecta a todos los países, incluidos los que menos han contribuido a él. Así, los países que históricamente más han contribuido al cambio climático y los que más contribuyen en la actualidad deberán ayudar a los países más afectados por el cambio climático que menos puedan hacer frente a sus efectos, entre otras cosas apoyando y financiando medidas de adaptación en relación con la tierra. Los mecanismos de

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 8 a).

¹³ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment”, pág. 25, párr. 18.

cooperación para la adopción de medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a este deberán prever y establecer un sólido conjunto de salvaguardias ambientales y sociales para que ningún proyecto afecte negativamente a los derechos humanos y el medio ambiente y que los afectados por dichos proyectos tengan acceso a la información necesaria y sean consultados de manera efectiva. También deberán respetar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.”

La Observación General 26 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2022) refuerza la idea de que la participación, la consulta y la transparencia son principios esenciales en toda decisión relativa a la tierra, especialmente cuando compromete los derechos de campesinos, comunidades rurales e indígenas, cuya subsistencia depende directamente de su relación con el territorio. Al exigir que los Estados informen de manera adecuada, consulten de buena fe y garanticen la intervención efectiva de las comunidades antes de adoptar medidas sobre uso del suelo, desalojos o proyectos ambientales, este instrumento eleva la consulta a un derecho sustantivo y no meramente procedimental.

Además, reconoce la dimensión colectiva de la tenencia de la tierra, imponiendo a los Estados la obligación de protegerla contra desalojos forzosos, despojos o amenazas, y de adoptar medidas inmediatas que aseguren seguridad jurídica en la tenencia. En este sentido, la Observación General 26 no sólo articula la participación como un requisito formal, sino como una garantía estructural de justicia social y ambiental, imprescindible para que las decisiones estatales en torno a ecosistemas estratégicos como los páramos resulten legítimas, proporcionales y compatibles con los derechos humanos.

Marco normativo interno colombiano

El derecho colombiano ha avanzado en el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos:

Constitución Política de 1991:

ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 2. 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.

ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene un especial deber de protección del agua.

Queda prohibida la exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos en ecosistemas de páramo y sus zonas de amortiguamiento. También estarán prohibidas las expansiones urbanas y suburbanas y las actividades de alto impacto en estos ecosistemas.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daños sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas.

Con base en los anteriores artículos, la Constitución Política de 1991 consagró un modelo de Estado democrático, participativo y pluralista que impone al poder público la obligación de garantizar la participación ciudadana en todas las decisiones que los afectan (arts. 1 y 2). En materia ambiental, el artículo 79 elevó a derecho fundamental el goce de un ambiente sano y estableció que la comunidad debe ser parte activa en los procesos de decisión que puedan incidir en este bien colectivo, imponiendo al Estado el deber de proteger la diversidad, conservar áreas de especial importancia ecológica y salvaguardar los ecosistemas estratégicos como los páramos. Por su parte, el artículo 80 refuerza el carácter vinculante de la protección ambiental al establecer que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con un enfoque de desarrollo sostenible, lo cual implica armonizar la conservación y la restauración con el uso racional de dichos recursos.

En consecuencia, la Constitución no sólo reconoce un derecho sustantivo al ambiente sano, sino que configura la participación ciudadana como un principio estructural en la definición, control y manejo de los territorios, lo que convierte a los procesos de consulta y concertación en un requisito ineludible para la validez de cualquier decisión administrativa relacionada con los páramos.

- **Acto Legislativo 01 de 2023:**

Reconoció expresamente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, con dimensión política y abrió paso a la incorporación plena de los estándares de la UNDROP.

“ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia.

ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política. (...)”

- **Ley 99 de 1993:**

La ley “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”, institucionalizó la participación ciudadana en materia ambiental.

“ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

(...)

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

(...)

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.”

ARTÍCULO 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente.
Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a

las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. (...)
(Subrayado fuera de texto original)

La Ley 99 de 1993 fortaleció el mandato constitucional de participación al disponer que la gestión ambiental debía ser descentralizada, democrática y participativa, garantizando a las comunidades un papel activo en decisiones que afectan su territorio. Para ello, institucionalizó mecanismos como las audiencias públicas y las consultas ambientales.

Jurisprudencia constitucional:

SU-095 de 2018: Limitó las consultas populares frente a proyectos extractivos, pero reafirmó la necesidad de nuevos instrumentos diferenciados para comunidades rurales.

“Participación ciudadana y pluralidad. Implica el reconocimiento de la democracia participativa, con base en la necesidad y pertinencia de intervención del pueblo, con sujeción al grado de complejidad de la materia que se decide y los procedimientos y canales institucionales que prevé la Constitución, con la finalidad de promover el interés general, y respetar las competencias de los órganos de representación del pueblo que han sido elegidos mediante voto popular.

Debe prever características de: gradualidad, disponibilidad, acceso, calidad, permanencia, diálogo y comunicación – sin limitarse solamente a espacios de socialización e información-, diálogo consiente y responsable, publicidad, efectividad y eficacia, teniendo en cuenta el principio constitucional de pluralismo que implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales.

(...)

“(ix) La consulta popular no es el mecanismo idóneo para dar aplicación a los principios de coordinación concurrente entre la nación y el territorio en el

marco de los postulados del Estado unitario y la autonomía territorial, pues como mecanismo de participación ciudadana no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, ya que la competencia en esta materia no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede su competencia, pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente; así, el ordenamiento jurídico ha previsto y otorgado competencias en materia del subsuelo a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población.

Así mismo, la consulta popular es un instrumento focalizado y limitado que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja como es la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, pues tal mecanismo de participación ciudadana implica la realización de una pregunta cuya respuesta solo admite escoger entre “sí o no”, lo que impide un análisis técnico y especializado respecto a las actividades del sector minero energético; en tal sentido, la decisión de explorar o explotar RNNR o del subsuelo, como actividades permitidas constitucionalmente, no es binaria (sí o no) y debe contrariamente responder a análisis técnicos integrales y al concepto de desarrollo sostenible. Por el contrario, de obtenerse un “no”, ello implicaría un poder de veto de las entidades territoriales que anula las competencias nacionales en materia del subsuelo, desconociendo todo el marco constitucional que las dispone.

(...)

Así, en el licenciamiento ambiental (que requiere del Estudio de Impacto Ambiental y a veces un Diagnóstico Ambiental de Alternativas), existe un mecanismo de participación relevante que es la audiencia pública ambiental, que se caracterizó en acápites anteriores, y también existen otros mecanismos de participación como lo son la intervención en los procedimientos administrativos (artículo 69 de la Ley 99 de 1993), el derecho de petición (artículo 74 de la Ley 99 de 1993), la consulta previa en casos de comunidades indígenas y étnicas (artículo 76 de la Ley 99 de 1993), las alianzas para la prosperidad (Ley 1757 de 2015), que no se encuentra reglamentado a la fecha.

La importancia de asegurar los referidos espacios de participación se fundamenta especialmente en el logro de tres objetivos: (i) la identificación de los impactos ambientales y sociales, (iii) la formulación conjunta de medidas de corrección y de compensación adecuadas al entorno y a las comunidades

afectadas y (iii) las medidas de reparación en caso de producirse daños de naturaleza irreversible.

(...)

Por lo expuesto, se identifica que los mecanismos participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio existentes no son suficientes para garantizar los postulados constitucionales. Ello explica la razón por la cual las comunidades se han visto avocadas a utilizar la consulta popular, como forma de expresar sus inquietudes, pero que como se dijo, no resulta ser el mecanismo idóneo.”

T-210 de 2025: Reconoció que sanciones ambientales deben aplicarse bajo un enfoque distributivo y participativo, vinculando directamente la justicia ambiental con la justicia social campesina.

Dimensión distributiva:

“un primer componente de justicia distributiva, conforme al que todo reparto inequitativo de bienes y cargas en el diseño, implementación y aplicación de una política ambiental o en la realización de un programa o actividad que comporte impactos ambientales debe ser justificado, y de ser el caso tomar las compensaciones necesarias. En términos de la equidad en las cargas, esta justicia busca eliminar aquellos factores de discriminación fundados en la raza, el género o el origen étnico, o bien en la condición socioeconómica¹⁴. No puede seguir ocurriendo que las comunidades más pobres –por lo general también asociadas a una determinada raza– sean las que soporten los mayores niveles de contaminación y, en cambio, reciban una menor cantidad de servicios ambientales; por ejemplo, ante la construcción de rellenos sanitarios próximos a sus viviendas”¹⁵

Dimensión participativa

El fallo resaltó la importancia de integrar a la población campesina como actores activos en la protección del medio ambiente. Se reconoció que estas comunidades históricamente han enfrentado exclusión y desigualdad en el acceso a la participación y al reconocimiento. Al sustituir sanciones económicas por mecanismos alternativos, la Corte fortalece la participación de los campesinos en la conservación de los ecosistemas, transformándolos en aliados estratégicos en lugar de sujetos pasivos de medidas punitivas. Sobre el particular señaló que:

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-196 de 2023.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014.

“la justicia participativa aboga por la participación significativa de los ciudadanos, en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados, permitiendo que “al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local”¹⁶. La participación tiene un valor intrínseco “en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás puedan tornar más compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales”¹⁷.

Análisis del caso concreto

La Resolución 1405 de 2018, que delimitó el área de páramo de la Sierra Nevada del Cocuy, se estructuró sobre la base de los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ETESA) elaborados por Corpoboyacá en 2016, conforme a los Términos de Referencia del Ministerio de Ambiente de 2012. Sin embargo, el análisis técnico y jurídico evidencia que dichos insumos presentan vacíos.

En primer lugar, los ETESA se sustentaron mayoritariamente en información secundaria y desactualizada, sin acoger procesos de verificación efectiva en campo ni construcción participativa incidente con las comunidades directamente afectadas. Esto generó una caracterización sociodemográfica débil, que no refleja adecuadamente la realidad del territorio ni la diversidad de los grupos poblacionales presentes (campesinos, mujeres, jóvenes, comunidades étnicas), ni sus expectativas, prioridades o prácticas productivas.

En segundo lugar, no consideró de manera detallada un análisis diferencial y de riesgos sociales, como el impacto de la delimitación en la seguridad alimentaria, la dependencia de las familias campesinas de las actividades agropecuarias de alta montaña, o los posibles procesos de migración forzada derivados de las restricciones de uso del suelo.

En tercer lugar, los TdR que guiaron la elaboración de los ETESA, aunque contemplaban un análisis detallado a nivel local, carecieron de criterios claros y obligatorios para garantizar la participación directa y efectiva de las comunidades. Ello permitió que la delimitación se construyera al margen de los principios constitucionales de democracia participativa (arts. 1 y 2), del derecho fundamental

¹⁶Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017.

a gozar de un ambiente sano con participación ciudadana (art. 79) y del mandato de desarrollo sostenible (art. 80), además de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la delimitación de los páramos.

Por otro lado, desde la perspectiva del marco normativo internacional, la ausencia de participación sustantiva desconoce lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que Trabajan en las Zonas Rurales (arts. 2, 9, 10 y 11), que obliga a los Estados a garantizar el diálogo y el consentimiento informado de los campesinos antes de adoptar medidas que afecten su vida y sus medios de subsistencia. Igualmente, va en contravía de lo previsto en la Observación General 26 del Comité DESC (2022), que establece la participación, consulta y transparencia como principios esenciales en toda decisión sobre la tierra, y en el PIDCP (art. 25), que reconoce el derecho a intervenir en los asuntos públicos de manera directa.

En suma, la Resolución 1405 de 2018 se expidió sin información técnica y social suficiente. Además, con posterioridad a su expedición entraron al marco jurídico nacional normas que por ser posteriores no se pudieron tener en cuenta al momento de la delimitación del Páramo Reserva Forestal el Cocuy.

El acto administrativo bajo estudio se fundamentó en ETESA carentes de enfoque diferencial del campesinado y mecanismos de participación previa de los actores afectados como sujetos de especial protección constitucional.

Esta circunstancia crea la necesidad de fortalecer el ETESA para restablecer el orden público y social, la seguridad jurídica, salvaguardar los derechos del campesinado y abrir paso a un proceso de delimitación participativo, actualizado y conforme a los estándares internacionales de derechos humanos actualmente vigentes.

Conclusión con respecto a la revocación directa

En virtud de los argumentos desarrollados, la Resolución N.º 1405 de 2018 puede ser objeto de revocación directa, en aplicación de la causal prevista en el numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, al no estar conforme con el orden público o social protegido por el Acto Legislativo 01 de 2023 que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y al bloque de constitucionalidad integrado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018), el PIDCP (art. 25) y la Observación General 26 del Comité DESC (2022).

Previo a la delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy, el Estado no adoptó medidas efectivas de participación previa e incidentes de las comunidades campesinas de alta ladera directamente afectadas, a pesar de que la medida modificaba sustancialmente sus prácticas productivas, su seguridad alimentaria y sus formas de vida. El procedimiento se sustentó en ETESA que no atendían de manera puntual la realidad del territorio, contruidos con información secundaria desactualizada y sin procesos de participación reales, lo que contradice la condición actual del campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

Del análisis de la documentación técnica, se puede concluir que la delimitación se expidió desconociendo los principios de justicia ambiental, igualdad material y participación reforzada, al omitir análisis sobre la necesidad de la transición económica, reconversión productiva y posibles medidas de compensación frente a las cargas impuestas a las comunidades rurales, contraviniendo así los estándares fijados por la Corte Constitucional (Sentencias T-361 de 2017, SU-095 de 2018 y T-210 de 2025).

Por estas razones, se encontraron insumos jurídicos válidos para revocar la Resolución N.º 1405 de 2018, con el fin de abrir paso a un nuevo proceso de delimitación que armonice la protección del ecosistema de páramo con el reconocimiento de los campesinos como sujetos de protección constitucional, la justicia social y los estándares internacionales de derechos humanos.

5.2. La Resolución N.º 1405 de 2018 es manifiestamente contraria al marco constitucional y legal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada, y a la seguridad alimentaria (Nº 1 del artículo 93 del CPACA).

Análisis del Marco Normativo

El Acto Legislativo 01 de 2025 modificó el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia¹⁸.

¹⁸ **“Artículo 65 de la C.P.** El Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, así como también a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional.

Esta modificación constitucional dispuso que *“el Estado garantizará el derecho humano a la alimentación adecuada”*.

El cumplimiento de esta función tiene varias características según el acto legislativo de 2025: 1) Debe hacerse de manera progresiva, 2) Debe tener enfoque intercultural y territorial, 3) Debe estar dirigido hacia la protección contra el hambre y las distintas formas de malnutrición, 4) Promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional. 5) Generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos.

Según la modificación constitucional de 2025 *“La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado”*.

Para lograr lo anterior, el Estado deberá:

1) Otorgar prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas, 2) Dar prioridad a la adecuación de tierras, construcción de obras de infraestructura física y logística que facilite la disponibilidad de alimentos en todo el territorio nacional, 3) Promover la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad y disponibilidad, 4) Proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

El marco internacional

El artículo 93 de la Constitución Política adopta el denominado Bloque de Constitucionalidad, según el cual:

“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con el propósito de incrementar la productividad y disponibilidad, así como proteger y salvaguardar la biodiversidad y los medios e insumos de la actividad.

Parágrafo Transitorio. *Dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación del presente Acto Legislativo, el Gobierno nacional presentará ante el Congreso de la República para su trámite un proyecto de ley estatutaria que desarrolle y reglamente lo dispuesto en este artículo”.*

los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

Los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, ratificados por Colombia, acogen una visión integrada de todos los derechos, por lo cual, no puede partirse de una prevalencia per se del derecho colectivo al medio ambiente sano, sino que debe darse una aplicación ponderada de: el debido proceso, la participación pública, el derecho al trabajo, derecho a escoger profesión u oficio y derecho a la igualdad y no discriminación.

En este sentido, la Convención Interamericana de Derechos Humanos se complementa con el Protocolo de San Salvador de 1998 en materia de derechos económicos, sociales y culturales, porque el Protocolo establece en su preámbulo: *“La estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos”, constituyendo las diferentes categorías de derechos “un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana”.*

La visión integrada de los derechos humanos tiene relación directa con las cláusulas axiales de la Constitución Política Colombiana:

“La idea de fondo que permea el Estado Social de Derecho se concreta en la tesis según la cual los derechos sociales son derechos humanos fundamentales y para ser exigibles necesitan de dos condiciones estructurales: (1) Ser concebidos como “Indivisibles” respecto a los demás derechos fundamentales (Civiles y políticos) y (2) estar enraizados en un contexto, un espacio social e institucional multinivel en el que el Estado ejerce un papel definitivo”¹⁹.

La indivisibilidad de los derechos humanos se encuentra además afirmada en el Preámbulo a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986, que afirma: “Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes”(art. 6.2), por lo cual debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.

En tal virtud, los estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 6, apartado 3).

¹⁹ MEZZETTI LUCA, Los Derechos Sociales Fundamentales, Ediciones Nueva Jurídica, 2016, pág. 13.

El Acto Legislativo 01 de 2025 debe leerse dentro del marco internacional de los derechos humanos sobre la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria.

Mediante la Ley 74 de 1968, fue adoptado en Colombia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Según los Principios de Limburgo (1986), los derechos del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC-, hacen parte integrante del Derecho Internacional de los Derechos Humanos²⁰.

El párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional dispone que los Estados Parte reconocen *"el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"*.

En su párrafo 2 del artículo 11, este instrumento internacional reconoce la necesidad de adoptar medidas más inmediatas y urgentes para garantizar *"el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"* y la malnutrición.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas emitió la Observación General N.º 12 en el año 1999.

Esta observación general aclaró cuestiones de fondo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto al derecho a la alimentación adecuada.

Según la Observación N.º 12, se entiende el derecho humano a la alimentación adecuada de la siguiente manera:

"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole."

²⁰ Ibídem. Pág. 90.

La Observación N.º 12 señala las características principales del derecho a la alimentación adecuada.

Estas características son: adecuación, sostenibilidad, disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad.

Adecuación

Por adecuación se entienden las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento. Para que la alimentación cumpla con esta característica debe satisfacer necesidades alimentarias, es decir, el régimen de alimentación propenderá por aportar una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, así como la actividad física. La alimentación debe ser suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por ejemplo, deberá observar las pautas de alimentación y consumo adecuadas para la lactancia materna. Así mismo, para que la alimentación sea adecuada debe estar libre de sustancias nocivas, para lo cual se fijarán requisitos para garantizar la inocuidad de los alimentos y adoptar una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria.

Sostenibilidad

La sostenibilidad hace referencia a que las generaciones presentes y futuras tengan la posibilidad de acceder a los alimentos.

la Observación general No. 12 del Comité DESC, según el cual, “El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.”

A nivel interno, la Corte Constitucional concluyó que el Estado debe asegurar que los ecosistemas puedan seguir suministrando a las comunidades los servicios ecosistémicos de la biodiversidad de los que históricamente ha venido dependiendo. (Sentencia de Unificación 098 de 2017).

Disponibilidad

La disponibilidad de alimentos debe ser en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada.

En virtud de la disponibilidad, el individuo debe tener la posibilidad de alimentarse de manera directa, explotando la tierra productiva u otros recursos naturales, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

Este atributo es totalmente aplicable a los campesinos del páramo y la alta montaña.

Accesibilidad

La accesibilidad a los alimentos es económica y física. Esta debe ser sostenible y no debe dificultar o impedir el goce de otros derechos humanos.

En la accesibilidad económica los costos financieros personales o familiares de la adquisición de los alimentos adecuados deben estar a un nivel tal, que no amenacen la satisfacción de otras necesidades básicas.

La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe estar al alcance de todos, especialmente de los individuos físicamente vulnerables, como los lactantes y los niños pequeños, las personas de la tercera edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, como los enfermos mentales.

Las personas que viven en zonas afectadas por desastres y otros grupos particularmente desfavorecidos deben tener especial atención y prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos.

La Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce *“cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”*.

Para lograr lo anterior, no basta con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso a ellos²¹.

Aceptabilidad

Los alimentos también deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, es decir, también hay que considerar, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición, así como las consideraciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

La obligación de los Estados parte frente al derecho a la alimentación adecuada

Los Estados Parte están obligados a adoptar medidas para garantizar que toda persona bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre (Observación General N.º 12).

En este sentido, los estados deben:

- 1) Respetar: no adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso a la alimentación adecuada.
- 2) Proteger: adoptar medidas para que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
- 3) Realizar: el Estado debe procurar implementar acciones para fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que garanticen sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

Según la Observación General N.º 12: *“toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una violación del Pacto”*.

²¹ Corte Constitucional cito la “Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2010). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i0815s.pdf>. Ver también las sentencias T-348 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-606 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

Según la observación general, una de las formas específicas en las que un Estado puede incurrir en violación del Pacto

“Adoptar legislación o políticas que sean manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas anteriores relativas al derecho a la alimentación”.

En este mismo sentido, el Estado Parte debe crear un medio que facilite el ejercicio de esas responsabilidades, mediante la aprobación de una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos y la formulación de las políticas y los indicadores correspondientes, así como la identificación concreta de los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos.

El Apartado 1 del artículo 2 del PIDESC exige a cada Estado adoptar las medidas necesarias *“hasta el máximo de los recursos de que disponga”*, para que un Estado miembro del Pacto pueda alegar como una razón que justifique su incumplimiento la falta de recursos: *“debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”*.

En la Observación General N.º 8 de 1977, resalta la obligación de proteger el contenido esencial de los derechos sociales: “Ese Estado y la propia comunidad internacional deben hacer lo posible por proteger como mínimo el contenido esencial de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas afectadas de dicho Estado”. En este mismo sentido, el Estado debe eliminar toda discriminación en el disfrute de esos derechos y de adoptar todas las medidas posibles para que se hagan efectivos.

La seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria y el derecho a una alimentación adecuada están relacionados directamente.

La Declaración de Roma dispone que la seguridad alimentaria existe cuando *“todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”*.

La seguridad alimentaria es intergeneracional y está relacionada con la paz, con la estabilidad social, política y económica; así como con la equidad y la igualdad entre los sexos.

Uno de los objetivos de la Declaración de Roma es conseguir una mayor producción de alimentos, mediante la ordenación sostenible de los recursos naturales, la eliminación de modelos de consumo y producción no sostenibles.

Para lograr este fin, la Declaración de Roma resalta la importancia de revitalizar las zonas rurales, reconocer el aporte fundamental de las mujeres y garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer. El Acuerdo de Roma hace referencia a:

- Promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y de sus componentes en los ecosistemas terrestres y marinos.
- Promover la plena participación de la población, especialmente de las mujeres.
- Garantizar el acceso a la atención sanitaria y la educación y las oportunidades.
- Adoptar políticas de comercio alimentario.
- Establecer mecanismos jurídicos y de otra índole que permitan avanzar en la reforma agraria.
- Promover el desarrollo económico y social del sector rural, reconocer y proteger los derechos de propiedad, utilización del agua y usufructo, para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos.
- Promover los huertos familiares y, cuando proceda, escolares y la agricultura urbana.
- Aumentar el valor de los bosques.
- Promover la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.
- Respalda inversiones que contribuyan a la seguridad alimentaria sostenible y promuevan la conservación y la utilización y ordenación sostenibles de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, las cuencas hidrográficas, las pesquerías y los bosques.
- Adoptar metas e indicadores verificables de la seguridad alimentaria.
- Contar con sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, como ayuda analítica.

En Sentencia T-606 de 2015, la Corte Constitucional destacó que el derecho a la alimentación está íntimamente relacionado con la garantía al mínimo vital:

“El mínimo vital ha sido considerado como el derecho que tienen todas las personas a vivir bajo unas condiciones básicas o elementales que garanticen un mínimo de subsistencia digna, a través de los ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades más urgentes como son la alimentación, el

*vestuario, la vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la atención en salud, la educación, entre otras”.*²² (Resaltado fuera de texto)

Según la Corte Constitucional colombiana, la protección a la producción de alimentos es fundamento de los derechos a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria.

La Corte también distinguió entre el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre, y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria²³.

En este sentido, la Corte Constitucional indicó que: *“La soberanía alimentaria comprende no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”*²⁴.

En la Sentencia T-302 de 2017, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en La Guajira y precisó las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de sus habitantes:

“La primera, se dirige al deber de adoptar medidas para lograr progresivamente el acceso mínimo de alimentos esenciales suficientes y nutritivamente adecuados para proteger a las personas del hambre. La segunda obligación es la de respetar, la cual implica que los Estados no tomen medidas de ningún tipo que tengan como resultado impedir el acceso libre y adecuado a la alimentación. La tercera obligación, es la de proteger, la cual requiere adoptar medidas para velar que los particulares o empresas no priven a las personas del acceso a los alimentos. La cuarta obligación es la de realizar o facilitar, que exige “que el Estado procure iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. La quinta obligación es la de hacer efectivo el derecho, es decir, que cuando un individuo o grupo de población sea incapaz de autoabastecerse por sus propios medios por distintas razones, los Estados tienen la obligación de realizar o hacer efectivo ese derecho de forma directa”. Finalmente, sostuvo que “la seguridad alimentaria debe ser garantizada por el Estado a través de las

²² Corte Constitucional. Sentencia T-920 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

²³ Ibidem

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

distintas políticas, tanto a nivel nacional como local. El Estado no se limita a asegurarles a los individuos la seguridad alimentaria, sino que debe tenerse en cuenta sus prácticas tradicionales y los alimentos que acostumbran consumir acordes con sus actividades propias de subsistencia. Así, es relevante que se observe con el mayor respeto las tradiciones culturales alimenticias de las comunidades para fortalecer sus prácticas tradicionales de subsistencia. En ese sentido, estas acciones deben tener en cuenta las causas que han generado la situación de escasez de alimentos, con el objeto de no caer en políticas asistencialistas sino en soluciones de largo plazo que aseguren a las comunidades la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad alimentaria”.

Antes de la expedición del Acto Legislativo N.º 1 de 2023, la Corte Constitucional ya se había pronunciado sobre los derechos de los campesinos en el ordenamiento jurídico nacional.

En la Sentencia C-077 de 2017²⁵, el Alto Tribunal desarrolló el “*Corpus Iuris de los derechos campesinos*”.

Entre este catálogo de derechos, la Corte identificó, entre otros, los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad y la participación.

Para la Corte, estos derechos pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado a la dignidad humana.

Convención de San José de Costa Rica de 1969 – Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta convención fue ratificada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972 y dedica su título tercero a los derechos sociales (art. 26 Desarrollo Progresivo), para lo cual hace referencia a la Carta de los Estados Americanos (Título VII- Desarrollo Integral); La justicia social y el desarrollo integral se configuran como requisitos esenciales para la paz y la seguridad (art. 26); La creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana (art. 33). La igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza y la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograr estos objetivos, los estados miembros de la OEA deben articular sistemas socio institucionales caracterizados, entre otros, por requisitos como: salarios justos,

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; así como la construcción de un orden social justo que facilite la aplicación de principios como:

a) “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica.

B) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los jueces de los Estados Parte deben realizar un control de convencionalidad: *“(…) La Corte es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que los obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el poder judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana de Derechos Humanos”*²⁶

En tal virtud, debe revocarse la Resolución N.º 1405 de 2018 para adoptar medidas que observen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en protección de los campesinos y campesinas del páramo Sierra Nevada del Cocuy, en cuanto impone al Estado las siguientes obligaciones frente a los mismos: la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a su plena realización como personas humanas, la eliminación de la pobreza, y su trabajo como un derecho y un deber social que les otorga dignidad porque aseguran la vida, la salud y un nivel económico decoroso para las comunidades demandantes y sus familias.

En Sentencia T-772 de 2003, la Honorable Corte Constitucional colombiana consideró que

“un principio cardinal de nuestro orden constitucional, que le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia- vinculante para las

²⁶ Organización de Estados Americanos. Consejo de Estado, Rad. 20.507, Actor Joseph Mora Van Wichen y Otros, Demandado: Nación- Mindefensa y otros; página 56 y s.s. Página 29 de 72.

autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los objetivos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo ... En muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de Derecho evolucionó así, de un Estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados”.²⁷

Derecho a la Igualdad y a la no Discriminación.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado en Colombia por medio de la Ley 74 de 1968, en su artículo 14 dispone que *“Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia”*.

En su observación General N.º 20 de 2009, en el ámbito de la No Discriminación, el Comité PIDESC de la ONU reafirmó cómo para la eliminación de la discriminación formal y sustantiva, directa o indirecta, que pueda poner en peligro el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales –DESCA-, recae en los Estados miembros la obligación de adoptar medidas legislativas y políticas, planes y estrategias:

“Los Estados Parte deben asegurarse de que existan y se apliquen planes de acción, políticas y estrategias para combatir la discriminación formal y sustantiva en relación con los derechos recogidos en el Pacto, tanto en el sector público como en el privado. Esos planes, políticas y estrategias deben abarcar a todos los grupos afectados por los motivos prohibidos de discriminación, y se alienta a los estados parte a que, entre otras posibles iniciativas, adopten medidas especiales de carácter temporal para acelerar la consecución de la igualdad. Las políticas económicas como las acciones presupuestarias y las medidas destinadas a estimular el crecimiento económico deben prestar atención a la necesidad de garantizar el goce efectivo de los derechos sin discriminación alguna. Debe exigirse a las instituciones públicas y privadas que elaboren planes de acción para combatir la discriminación,

²⁷ Sentencia T-772 de 2003. M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa. Ver también Sentencia C-1064 del 2001. M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa y Jaime Cordoba Triviño

y el Estado debe educar y capacitar a los funcionarios públicos, y poner esa capacitación también a disposición de los jueces y los candidatos a puestos del sistema judicial”.

El Comité PIDESC consideró que:

“Los Estados Parte también deben adoptar medidas adecuadas de prevención para evitar que se creen nuevos grupos marginados y mecanismos y recursos capaces de hacer frente de manera eficaz el carácter individual y estructural del daño ocasionado por la discriminación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales”. (Subraya fuera de texto).

“Las autoridades deben estar facultadas para proporcionar recursos eficaces, como indemnización, reparación, restitución, rehabilitación, garantía de que no se repetirá el hecho y excusas públicas, y los Estados parte deben velar por la aplicación efectiva de esas medidas. Esas Instituciones deben, en la medida de lo posible, interpretar las garantías jurídicas internas de igualdad y no discriminación de manera que faciliten y promuevan la plena protección de los derechos económicos, sociales y culturales”.

En virtud de lo expuesto, las autoridades deben adoptar medidas tendientes a que los campesinos y campesinas que se vieron afectados con la delimitación del Páramo del Cocuy no se conviertan en un grupo nuevo de marginados sociales, máxime cuando se trata de un sujeto de protección especial, según el Acto Legislativo 01 de 2023.

Análisis del caso concreto

Los estudios técnicos que dieron base a la expedición de la Resolución N° 1405 de 2018 no son concordantes con el marco normativo expuesto con anterioridad.

Dentro del análisis de los ETESA y de la decisión de delimitación del páramo no se evidenció información relacionada a la necesidad de proyectar para las comunidades alternativas productivas previas a la decisión de delimitar como huertos familiares, procesos de reconversión productiva o proyectos económicos sostenibles que permitan atender o mitigar las posibles afectaciones inmediatas derivadas del cambio en el uso del territorio a raíz de las prohibiciones que implica la delimitación del páramo.

De igual manera, no se halló información sobre análisis que incluyeran la formulación de metas o indicadores para medir cómo la delimitación podría afectar la seguridad alimentaria de las familias campesinas.

Tampoco se incluyeron medidas para promover la plena participación de la población, especialmente de las mujeres, ni se contó con sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, como ayuda analítica.

Por otra parte, si bien se describen las actividades económicas desarrolladas en el área de estudio y se incluyen datos de producción económica, no se evidencia un análisis complementario que permita evaluar la dependencia de las comunidades a estas actividades, ni cómo podrían verse afectados sus ingresos y sustento familiar. Esta ausencia de valoración impide contar con un diagnóstico preciso sobre las afectaciones socioeconómicas que puede generar la delimitación del páramo.

La Resolución N.º 1405 del 25 de julio de 2018 en su artículo 2, señala las actividades que quedan prohibidas en páramos a partir de su entrada en vigencia.

Además, en su artículo 3 dispone que se encuentra prohibida toda la actividad agrícola que se desarrolle en el páramo.

También señala que todas las personas que se dediquen a la actividad agrícola con anterioridad al 16 de junio de 2011 deberán ser cobijadas por programas de reconversión y/o sustitución diseñados y financiados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

De la lectura del acto administrativo que se debe revocar, se encuentra claramente que el Estado ordenó primero la delimitación del páramo con la consecuente prohibición de la actividad agropecuaria sin tomar previamente las medidas progresivas de implementación de acciones dirigidas a evitar la inseguridad alimentaria y las afectaciones del derecho a la alimentación adecuada.

Conclusión con respecto a la revocación directa

En virtud de las razones indicadas con anterioridad, se encontraron argumentos que sirven como insumo para revocar la Resolución N.º 1405 de 2018, en aplicación de la causal señalada en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 porque el acto administrativo analizado no es concordante con el Acto Legislativo 01 de 2025, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al artículo 93 de la Constitución Política.

Antes de la delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy, el estado no tomó ninguna medida para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada, hoy reconocido en el Acto Legislativo N.º 1 de 2025 y previamente desarrollado por el marco internacional de los derechos humanos y por sentencias de la Corte Constitucional colombiana.

La prohibición de las actividades agropecuarias en el páramo entró en vigencia sin que se adoptarán previamente medidas de protección contra el hambre y las distintas formas de malnutrición.

Visto el marco jurídico analizado, la delimitación es contraria a la Constitución Política porque el Estado no ponderó el peso especial de la protección y acceso a alimentos antes de ordenar las prohibiciones que implican la delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy.

Tampoco se abordó de manera puntual un análisis del desarrollo sostenible e integral de las actividades agrícolas, agroalimentarias, agroindustriales, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, acuáticas, forestales y campesinas.

La Resolución N.º 1405 de 2018 fue proferida sin tomar medidas anteladas relativas a la promoción de la protección de los derechos a la alimentación de las personas como los huertos familiares, o la adopción de metas e indicadores verificables de la seguridad alimentaria, entre otras disposiciones relativas a estos derechos.

Tampoco se contó información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, como ayuda analítica.

Por estas razones, la Resolución N.º 1405 de 2018 puede ser revocada, en orden a iniciar un nuevo proceso en el que se analice el impacto de las medidas de protección ambiental frente al derecho a la alimentación adecuada.

5.3. La Resolución 1405 de 2018 es manifiestamente contraria al parágrafo del artículo 330 de la C.P., al Convenio de la OIT sobre protección de consulta previa y a las sentencias de la Corte Constitucional sobre este derecho fundamental de las comunidades étnicas (N.º 1 del art. 93 del CPACA).

Análisis del Marco Normativo

El derecho a la consulta previa está reconocido en el ordenamiento jurídico colombiano a través de múltiples fuentes normativas y jurisprudenciales, veamos:

Constitución Política:

El artículo 2 consagra la participación ciudadana como principio esencial del Estado Social de Derecho.

“ARTÍCULO 2. 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.”

Por su parte, el parágrafo del artículo 330 exige la consulta previa a las comunidades indígenas sobre decisiones que las afecten en materia de explotación de recursos naturales en sus territorios.

“ARTÍCULO 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

(...)

PARÁGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”

Convenio 169 de la OIT

Incorporado mediante la Ley 21 de 1991, en cuyo artículo 6 obliga a los Estados a consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles directamente, asegurando un diálogo intercultural de buena fe con el fin de llegar a un acuerdo o consentimiento. Este instrumento hace parte del bloque de constitucionalidad.

“Artículo 6.1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (subrayado propio).

Ley 1437 de 2011 (CPACA):

El artículo 46 de la Ley 1437 de 2011 establece que “*cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar*”.

En este sentido, para la adopción de una decisión administrativa de delimitación de un páramo, en este caso, del Páramo Sierra Nevada del Cocuy, era imprescindible la realización de la consulta previa, por ser la delimitación una medida administrativa que afectaba directamente el territorio de la comunidad indígena ubicada en parte de la zona delimitada.

La delimitación del páramo Sierra Nevada del Cocuy generó la prohibición del desarrollo de varias actividades señaladas claramente en el artículo 2 de la Resolución N.º 1405 de 2018.

Es decir, la delimitación no es una decisión inocua, por el contrario, la decisión contenida en la Resolución N.º 1405 de 2018 implica un impacto directo que

modifica el status quo de la comunidad indígena y en tal virtud, este acto administrativo debió ser sometido al procedimiento de consulta previa porque modificó concretamente la dinámica de su territorio.

Directivas Presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013:

Mediante las Directivas Presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013 se han reglamentado de manera detallada los procedimientos y etapas que se deben cumplir en la realización de la consulta previa, entre los cuales se deben destacar:

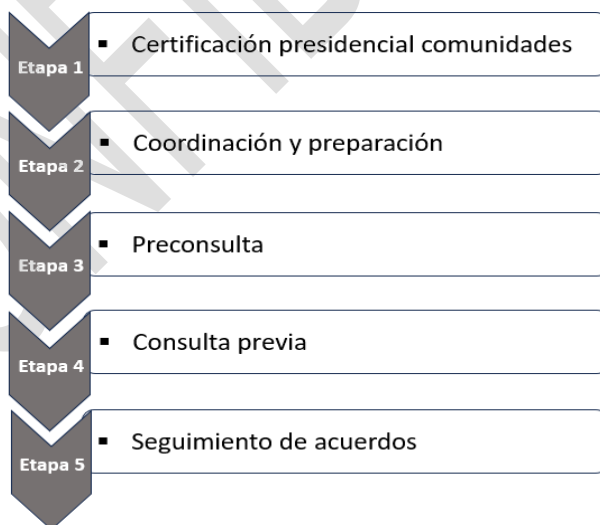
“4. MECANISMOS PARA EL DESARROLLO DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA

(...)

Los siguientes mecanismos deben ser utilizados en los procesos de Consulta:

a) El proceso de Consulta Previa siempre deberá cumplir las siguientes fases: a) Preconsulta, b) Apertura del proceso, c) Talleres de identificación de impactos y definición de medidas de manejo, d) Pre-Acuerdos, e) Reunión de Protocolización, f) Sistematización y seguimiento al cumplimiento de acuerdos, g) Cierre del proceso de Consulta Previa.”²⁸

Igualmente, respecto a la segunda Directiva, esta establece como fases mínimas dentro de la Consulta Previa:



Fuente: Directiva presidencial 10 de 2013, p.2

²⁸ Directiva Presidencial No.1 de 2010. Asunto: Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos Nacionales, p.5. Recuperado de: http://www.parquesnacionales.gov.co/porta1/wp-content/uploads/2014/05/directiva_presidencial_01_de_2010.pdf

Respecto de las obligaciones de la Dirección de Consulta Previa (DCP) en la segunda fase que es la de Coordinación y Preparación, se señalan en la citada directiva los siguientes deberes:

1. La DCP identificará los ejecutores del Proyecto, obra o actividad (POA)
2. La DCP identificará los representantes de los grupos étnicos a consultar.
3. La DCP, después de haber identificado a los representantes de las comunidades étnicas, **tiene el deber de adelantar exclusivamente con ellas las etapas de preconsulta, consulta y seguimiento.**
4. La DCP permitirá la articulación entre las instituciones relacionadas con el POA.
5. Identificar y anticipar eventuales actos administrativos y/o permisos o licencias que puedan ser necesarios durante el desarrollo de la consulta previa o del POA mismo.

(...)

La DCP programará, con el acompañamiento de las entidades públicas concernidas, un conjunto coordinado de acciones idóneas y oportunas, con el propósito de realizar una sola consulta previa integral sobre todos los aspectos del POA. De esta forma se evitará que las entidades soliciten consulta previa independiente para cada AA y/o permiso o licencia, y que así se evite un fraccionamiento excesivo del proceso.”²⁹ (negrita fuera de texto.)

- **Ley 99 de 1993:**

La ley “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”, institucionalizó la participación ciudadana en materia ambiental.

“ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

²⁹ Directiva Presidencial No.10. Asunto: Guía para la realización de la Consulta previa, p 10.

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

(...)

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

(...)

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

ARTÍCULO 2. Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente.

Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. (...)
(Subrayado fuera de texto original)

ARTÍCULO 76. De las Comunidades Indígenas y Negras. La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad

cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.”

La Ley 99 de 1993 no solo fijó los principios de protección especial para ecosistemas estratégicos como los páramos (art. 1, num. 4) y consagró un manejo ambiental descentralizado, democrático y participativo (art. 1, num. 12), sino que además reforzó la obligación estatal de garantizar la consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades negras cuando se adopten decisiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales en sus territorios (art. 76). Esto significa que, la delimitación de páramos, en tanto medida administrativa que afecta directamente el uso, manejo y permanencia de comunidades étnicas en sus territorios ancestrales, no puede llevarse a cabo de manera unilateral por las autoridades ambientales. Por el contrario, debe estar precedida de un proceso de diálogo y consulta previa, libre e informada, que asegure la protección de su integridad cultural, social y económica, en concordancia con el artículo 330 de la Constitución. De esta manera, la Ley 99 de 1993 articula la protección del ambiente con el reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades indígenas, convirtiendo la participación no en un simple mecanismo formal, sino en una condición de validez y legitimidad de las decisiones ambientales.

Jurisprudencia – Corte Constitucional y Consejo de Estado

La Corte Constitucional ha resaltado que este artículo posee fuerza obligatoria y hace parte del ordenamiento interno por vía del bloque de constitucionalidad.

Del mismo modo, ha enfatizado que el derecho a la consulta previa resulta indispensable para asegurar el pluralismo y garantizar el reconocimiento efectivo de los pueblos indígenas, es así como en sentencia SU-123 de 2018, desarrolló el derecho a la consulta previa, en la que estableció que dicho mecanismo debe agotarse cuando el proyecto, actividad o decisión se llevará a cabo sobre un área habitada o tradicionalmente utilizada por comunidades indígenas, afrodescendientes u otros grupos étnicos protegidos. La Corte indicó que la consulta es obligatoria si se tiene un impacto directo sobre el territorio, los recursos naturales, la cultura o las condiciones de vida de estas comunidades. Sobre este aspecto, mencionó:

“[...] 17.2. En relación con su naturaleza y finalidad este Tribunal Constitucional ha indicado que la consulta previa es un derecho fundamental, que protege a los pueblos indígenas y tribales y tiene carácter de

irrenunciable. Esto implica que: (i) el objetivo de la consulta previa es intentar lograr en forma genuina y por un diálogo intercultural el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten; (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes; (iii) por medio de la consulta se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados; (iv) la consulta debe ser un proceso intercultural de diálogo en el que el Estado debe entonces tomar las medidas necesarias para reducir las desigualdades fácticas de poder que puedan tener los pueblos étnicos; (v) en este diálogo intercultural ni el pueblo tiene un derecho de veto ni el Estado un poder arbitrario de imposición de la medida prevista; (vi) la consulta debe ser flexible, es decir, adaptarse a las necesidades de cada asunto; (vii) la consulta debe ser informada, esto es dispensar a los pueblos indígenas y tribales la información suficiente para que ellos emitan su criterio; (viii) la consulta debe respetar la diversidad étnica y cultural lo que permitirá encontrar mecanismos de satisfacción para ambas partes.

17.3. Como se indica en esta sentencia la consulta previa procede siempre que exista la posibilidad de afectación directa del grupo étnico. La afectación directa es un concepto jurídico indeterminado que hace referencia al impacto positivo o negativo que tiene una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. En el caso concreto de la afectación directa por proyectos de exploración y explotación de recursos no renovables incluye: (i) el impacto en el territorio de la comunidad tradicional; o (ii) el impacto en el ambiente, la salud o la estructura social, económica, así como cultural del grupo.

17.4. El concepto de afectación directa difiere del de área de influencia, este último se refiere a un requisito meramente técnico que determina los impactos sobre un espacio geográfico en el que se desarrollará un proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos, en tanto la afectación directa, como se indicó, es un concepto esencial para determinar cuándo se activa la consulta previa y se identifican los impactos.

[...]

17.8. La afectación directa se presenta si existe evidencia razonable de que, con la medida, se perjudique i) la salud, así como el ambiente, representado en la inequidad frente a la distribución de cargas y beneficios ambientales; y ii) las estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales en un colectivo, que no pueden ser percibidos por estudios técnicos ambientales. Por tal razón el derecho a la consulta previa se encuentra vinculado a los imperativos de justicia ambiental, que busca un reparto equitativo y participativo de los costos y beneficios de los proyectos con impactos ambientales diferenciados [...].”

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha consolidado la consulta previa como una garantía esencial de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación. Este derecho no solo asegura la participación efectiva de los pueblos indígenas, afrodescendientes y tribales frente a medidas que afectan de manera directa sus territorios y modos de vida, sino que también constituye un límite al ejercicio del poder estatal, al exigir que toda decisión administrativa o legislativa respete la autonomía y la integridad cultural de dichas comunidades.

De esta manera, la consulta previa se erige como una condición indispensable para la validez de las actuaciones estatales que inciden en los territorios étnicos, reafirmando el carácter pluralista, participativo y democrático del Estado Social de Derecho.

En el ejercicio de este derecho, la Corte Constitucional en la sentencia T-969 de 2014³⁰ definió sus principios rectores así:

“Principio de Prevención de las Afectaciones: la Corte Constitucional ha sostenido que la Consulta debe ser previa a la realización de la obra, proyecto o actividad. De tal modo, no resulta aceptable que los responsables de los proyectos, obras o actividades realicen la consulta durante la ejecución de los mismos, o con posterioridad a ellos. La razón de ser de ello es que el objetivo de la consulta es precisamente evitar al máximo causar afectaciones no deseadas a las comunidades. **El Principio de Información Adecuada y Suficiente:** consiste en que las comunidades tengan la información necesaria, adecuada y suficiente para adoptar una posición en relación con la obra, proyecto o actividad, y puedan participar activamente en el diseño de las medidas de manejo para la prevención y/o corrección de los impactos negativos que pueda llegar a tener. **El Principio de Buena Fe:** dispone que las consultas que se lleven a cabo deban efectuarse de buena fe. Tanto el Estado, cuando las dirige, como los ejecutores de los proyectos, obras o actividades, como las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, negras, raizales y palenqueras deben actuar de buena fe antes, durante y después de las consultas previas. Este principio se concreta en deberes y comportamientos específicos en cada una de las etapas de la consulta, incluyendo las actuaciones preliminares y posteriores a las que están obligadas las partes. **Principio de Participación Efectiva:** va dirigido a permitir que las comunidades potencialmente afectadas por una obra, proyecto o actividad puedan incidir en su ejecución, de tal modo que puedan

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-969 de 2014. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado

prevenirse todos aquellos impactos que puedan ir en detrimento de su integridad cultural, de su autonomía política y organizativa, y del goce efectivo de sus derechos territoriales.” (Negrillas fuera del texto original)

Bajo esta lógica, el honorable Consejo de Estado se ha referido a los alcances de la consulta previa en la expedición de actos administrativos de carácter general vinculados con la gestión del territorio:

“De otra parte, surge otro derecho de participación especial que tiene lugar ante “medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente”, supuesto en el cual el Convenio 169 OIT provee un mecanismo distinto y preferente que toma en consideración la situación de especial protección que merecen las comunidades diferenciadas, los postulados de diversidad y pluralismo étnico y cultural y, a partir de allí, reconoce como insuficiente los métodos o instrumentos tradicionales de participación y toma de decisiones. Se trata de la formulación del derecho-deber de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes.”³¹

Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Caso Pueblo Indígena U’wa y sus miembros vs Colombia

El Informe de Fondo No. 146/19 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) y la posterior sentencia de 4 de julio de 2024 abordó la responsabilidad internacional del Estado colombiano frente a la Nación U'wa, como consecuencia de la ejecución de actividades petroleras, mineras, turísticas y de infraestructura en su territorio ancestral, sin la realización de procesos adecuados de consulta previa, libre e informada.

En vista de lo anterior, puede concluirse que la Resolución 1405 de 2018, al haber sido expedida sin agotar este procedimiento, reproduce los mismos vicios que llevaron a la condena internacional del Estado colombiano en el *Caso Pueblo Indígena U’wa y sus miembros vs Colombia*, habida cuenta que se desconoció la titularidad ancestral de la comunidad indígena U'wa, impactando sus derechos territoriales, culturales, ambientales y políticos.

En el caso revisado por la CoIDH se evidenció no solo la falta de consulta previa y consentimiento en decisiones estatales de alto impacto cultural y ambiental, sino también el ingreso de colonos, la militarización del territorio, la contaminación de

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, subsección C. Radicación No. 11001-03-26-000-2014-00143-00 (52149), decisión del 9 de febrero de 2017. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

fuentes hídricas y la alteración de lugares sagrados, lo que produjo pérdida de equilibrio espiritual y desplazamientos forzados.

La ColDH identificó además obstáculos judiciales estructurales, caracterizados por demoras, ausencia de medidas cautelares y desigualdad procesal frente a empresas extractivas.

En este contexto, el Tribunal interamericano concluyó que Colombia vulneró los derechos de la Nación U'wa a la propiedad colectiva, consulta previa, participación política, acceso a la información, derechos culturales y garantías judiciales, ordenando al Estado adoptar medidas de reparación integral, saneamiento territorial y reformas normativas orientadas a prevenir la repetición de tales violaciones.

El *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs Colombia* es un insumo importante para sustentar la revocación directa de la Resolución N° 1405 de 2018 porque se trata del mismo pueblo indígena impactado por la delimitación del Páramo Reserva Forestal El Cocuy.

Aunque el marco constitucional, legal y jurisprudencial colombiano reconoce la obligatoriedad de este derecho, el pronunciamiento de la ColDH evidenció una práctica reiterada del Estado consistente en desconocer los derechos fundamentales de las comunidades étnicas.

El tribunal resaltó:

Derechos a la identidad cultural y espiritualidad: la ColDH subrayó que la relación del pueblo U'wa con su territorio trasciende lo económico, pues constituye la base de su cosmovisión, de su organización social y de su espiritualidad. La alteración de los lugares sagrados, la contaminación de fuentes hídricas y el desplazamiento forzado atentaron contra su derecho a la vida cultural y espiritual colectiva.

Vulneración al medio ambiente sano: el Tribunal consideró que la exploración y explotación de recursos en territorios U'wa generó daños irreparables al ecosistema, contrariando el deber estatal de proteger el derecho humano al medio ambiente sano, íntimamente ligado a la supervivencia física y cultural del pueblo indígena.

Acceso a la justicia y garantías judiciales: la Corte constató un patrón estructural de denegación de justicia: la falta de medidas cautelares efectivas, los prolongados tiempos procesales y la desigualdad frente a las empresas extractivas obstaculizaron la defensa de sus derechos. Ello constituyó una violación a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

Desde una perspectiva crítica, el pronunciamiento internacional resalta tres elementos relevantes para el análisis jurídico de la Resolución 1405 de 2018:

1. **Debilidad en la garantía de la consulta previa:** Colombia tiende a concebir la consulta como un trámite formal o una obligación secundaria, desconociendo que se trata de un derecho fundamental, irrenunciable y condición sine qua non para la validez de las decisiones estatales con incidencia en comunidades étnicas.
2. **Violación del bloque de constitucionalidad:** el incumplimiento del deber de consulta no solo vulnera normas internas como el artículo 46 del CPACA o el parágrafo del artículo 330 constitucional, sino también compromisos internacionales de carácter vinculante, pues el Convenio 169 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos integran el bloque de constitucionalidad.
3. **Impacto en la legitimidad democrática del Estado:** la omisión de la consulta previa genera desconfianza institucional y perpetúa escenarios de conflictividad social y ambiental. Como lo muestra el *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs Colombia*, la ausencia de participación efectiva no solo deriva en violaciones de derechos, sino en la imposición de proyectos que afectan la cohesión cultural y espiritual de los pueblos indígenas.

En conclusión, la decisión de la CoLDH reafirma que la consulta previa es un límite material al poder estatal y un requisito indispensable para la validez de actos administrativos que incidan en territorios étnicos.

Análisis del caso concreto

Conforme al marco normativo anterior es posible extraer varias conclusiones para el caso de estudio.

Obligatoriedad de la consulta previa: la delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy mediante la Resolución 1405 de 2018 constituye una medida administrativa de carácter general que modifica el régimen de usos del territorio y establece prohibiciones que impactan directamente la vida, cultura y sustento de las comunidades indígenas asentadas en la zona. En consecuencia, debía estar precedida de un proceso de consulta previa conforme al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), al artículo 46 del CPACA (Ley 1437 de 2011) y a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

El proyecto de acto administrativo que dio lugar a la Resolución N° 1405 de 2018 fue publicado en la página WEB del MADS entre el 26 de abril y 10 de mayo de

2018. En este proyecto de acto administrativo contenía el siguiente considerando expreso:

“Que mediante certificación No. 0235 del 9 de marzo de 2017, el Ministerio del Interior certificó que “se registra presencia de las siguientes Comunidades Indígenas:

- 1. El Resguardo Indígena Cibariza de la etnia Uwa constituido mediante la Resolución Número 22 del 29 de julio de 1998 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).*
- 2. El Resguardo Indígena Laguna Tranquila de la etnia Uwa constituido mediante la Resolución Número 48 del 18 de diciembre de 2000 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).*
- 3. El Resguardo Indígena Sabanas de Curipao de la etnia Uwa constituido mediante la Resolución Número 15 del 15 de abril de 1995 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).*
- 4. El Resguardo Indígena Unidos Uwa de la etnia Uwa constituido mediante la Resolución Número 081 del 10 de julio de 1974 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), Resolución Número 138 del 31 de octubre de 1979 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), Resolución Número 059 del 5 de julio de 1987 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), Resolución Número 056 del 6 de agosto de 1999 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y Resolución Número 1520 del 13 de julio de 2001 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) (aclaración).*
- 5. El Resguardo Indígena Valles del Sol Resolución Número 033 del 31 de mayo de 1999 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA).*

(...)”

La publicación del proyecto de acto administrativo a la que se hace referencia se encuentra en el siguiente link: <https://www.minambiente.gov.co/consulta/resolucion-por-medio-de-la-cual-se-delimita-el-paramo-de-cocuy-y-se-adoptan-otras-determinaciones/>

Más aún, la propia parte considerativa de la Resolución 1405 de 2018 reconoce la existencia de varios resguardos indígenas en la zona (entre ellos el Resguardo U'wa y el Resguardo Cibariza-Cerro Alto), así como la concentración de comunidades en los municipios de Tame, Saravena y Hatocorozal. Sin embargo, en abierta contradicción, el Ministerio limitó su actuación a unas reuniones de socialización, que no pueden equipararse a la consulta previa, pues no contaron con las fases de identificación de impactos, preconsulta, deliberación y protocolización, ni fueron

coordinadas con la autoridad competente, tal y como se encuentra estipulado en la Directiva presidencial 10 de 2013.

Adicionalmente, resulta llamativo que en versiones preliminares de la Resolución se hacía mención expresa a la certificación de la Dirección de Consulta Previa y a la relación de resguardos indígenas, pero dichos apartes fueron excluidos del texto definitivo del acto administrativo. Esta eliminación configura un déficit de motivación y una vulneración del principio de buena fe (art. 83³² C.P.), pues oculta información relevante que imponía la obligación de consulta, lo que refuerza el carácter irregular y manifiestamente contrario a derecho de la decisión adoptada.

En este sentido, la delimitación del páramo, al incidir de manera directa sobre el territorio de la comunidad indígena U'wa afectó no solo el uso material del suelo, sino también la dimensión espiritual, cultural y organizativa de la comunidad, lo cual activa el deber reforzado de consulta previa y consentimiento libre e informado. Al no adelantarse este procedimiento, el acto administrativo deviene en contrario al bloque de constitucionalidad, al derecho fundamental de participación y al debido proceso (numeral 1 artículo 93 CPACA).

Reconocimiento jurisprudencial: la Corte Constitucional ha reiterado de forma constante, en sentencias como la SU-123 de 2018 y la T-969 de 2014, que la consulta previa constituye un derecho fundamental, irrenunciable y orientado a garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas, afrodescendientes y tribales. Su finalidad es asegurar un diálogo intercultural de buena fe que permita llegar a acuerdos o al menos garantizar la incidencia de las comunidades en decisiones que impactan su territorio, cultura, recursos y condiciones de vida.

Principios rectores incumplidos: en el trámite de expedición de la Resolución 1405 de 2018 no se observaron principios básicos del proceso de consulta previa, como la prevención de afectaciones, la información adecuada y suficiente, la buena fe y la participación efectiva, al no adelantar la concertación debida con la Nación U'wa.

Vulneración del bloque de constitucionalidad: el incumplimiento del deber de consulta previa en este caso no solo constituye una infracción al derecho fundamental de las comunidades étnicas, sino también una violación del bloque de

³² Constitución Política. Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

constitucionalidad, pues el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 6, hace parte del ordenamiento interno con fuerza normativa vinculante.

Criterio del Consejo de Estado: el Consejo de Estado ha precisado que la consulta previa se activa no sólo frente a proyectos u obras puntuales, sino también en la expedición de actos administrativos de carácter general relacionados con la gestión del territorio. Bajo este entendido, la delimitación de un páramo, que modifica sustancialmente el uso y manejo del suelo en territorios habitados por comunidades étnicas, debe ser sometida al procedimiento de consulta.

Consecuencia jurídica - revocación directa: al tratarse de una medida administrativa con impacto directo sobre los derechos territoriales y culturales de las comunidades indígenas y campesinas, la omisión de la consulta previa en el proceso de expedición de la Resolución 1405 de 2018 constituye una causal de revocación directa del acto administrativo, en virtud del numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Conclusión con respecto a la revocación directa

En virtud de las razones indicadas con anterioridad, la Resolución N.º 1405 de 2018 puede ser objeto de revocación directa en aplicación de la causal señalada en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por ser manifiestamente contraria al párrafo del artículo 330 de la Constitución Política, al Convenio 169 de la OIT incorporado mediante la Ley 21 de 1991 y a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas.

De la revisión documental realizada, se puede concluir que antes de la delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy, el Estado no adoptó medidas para garantizar el ejercicio efectivo de la consulta previa, libre e informada a la Nación U'wa, a pesar de que la medida incidía directamente en su territorio, cultura, sustento y formas de vida.

La delimitación fue expedida sin agotar el procedimiento obligatorio de consulta establecido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, en la Ley 21 de 1991 y en las Directivas Presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013, ni observar los principios jurisprudenciales de prevención de afectaciones, información adecuada, buena fe y participación efectiva.

De este modo, puede concluirse que la Resolución N.º 1405 de 2018 desconoce el bloque de constitucionalidad y los estándares internacionales fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en el caso del Pueblo U'wa

vs. Colombia, en el que se declaró responsable al Estado por omitir la consulta en proyectos con alto impacto cultural y ambiental.

Por estas razones, los insumos incluidos en este documento sustentan la revocación directa de la Resolución N.º 1405 de 2018, a fin de restablecer la legalidad vulnerada y garantizar el respeto pleno del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas.

5.4. La Resolución N.º 1405 de 2018 no está conforme con el interés público o social y atenta contra él porque desconoce la ley aprobatoria del Acuerdo de Escazú sobre participación ambiental, en concordancia con los artículos 2, 79 y 80 de la C.P. sobre la participación pública y el artículo 93 C.P. que adopta el bloque de constitucionalidad y el Acuerdo de Paz 01 de 2016 (N.º 2 del art. 93 del CPACA).

Análisis del Marco Normativo

Principio 10

El Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro fue incorporado a la legislación colombiana en el artículo 1 numeral 1 de la Ley 99 de 1993.

El Principio 10 establece lo siguiente:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

La Corte Constitucional se refirió al principio 10, señalando que:

“la garantía del derecho a la participación ambiental depende de: (a) el acceso a la información; (b) la participación pública y deliberada de la

comunidad; y, (c) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos”³³.

Opinión Consultiva Oc-23/17

En esta opinión consultiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos analiza la participación ambiental en el marco de la Convención Interamericana de Derechos humanos y concluye:

“228. integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente. Asimismo, la participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales”³⁴.

“232. En lo que se refiere al momento de la participación pública, el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar el público sobre estas oportunidades de participación. Finalmente, los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial”.

De esta manera, queda claro que el derecho a la participación de los campesinos y campesinas del Páramo de la Sierra Nevada del Cocuy en los términos señalados tiene relevancia en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, específicamente en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José).

Ley 2273 de 2022

Mediante la Ley 2273 de 2022 se adoptó en Colombia el “*Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*”. Este documento se denomina Acuerdo de Escazú.

³³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos - Opinión Consultiva Oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En su artículo 7 el Acuerdo de Escazú establece las siguientes obligaciones de las partes:

- Asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
- Promover la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.
- Asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos.
- A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.
- El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.
- El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre: a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas; c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información. ←
- El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso.
- Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación. ←

- Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.
- La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.

La revocación directa del acto administrativo en el marco de la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú implica la aplicación de nuevas estrategias que permitan: (1) La participación de los campesinos y las campesinas del páramo y la alta montaña sea posible desde etapas iniciales del proceso de delimitación, de manera que sus observaciones sean debidamente consideradas. (2) El procedimiento de participación pública contemple plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar a los campesinos y campesinas del páramo y la alta ladera y para que estos participen en forma efectiva. (3) El procedimiento previsto para la participación de los campesinos y las campesinas del páramo y la alta ladera, incluya la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; (4) Incluir la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. (5) Realizar esfuerzos por identificar a los campesinos y campesinas directamente y promover acciones específicas para facilitar su participación.

Excluir a los campesinos y campesinas del páramo Sierra Nevada del Cocuy del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro y del Acuerdo de Escazú, resulta discriminatorio y contrario a los instrumentos internacionales aplicables en Colombia.

La revocación del acto administrativo por desconocer el orden social vigente, abrirá espacios democráticos que propenderán por una cartografía más exacta para definir la delimitación del páramo, así como la posible incorporación de criterios socioeconómicos y enfoques diferenciales que den cuenta de áreas con población campesina, con el objetivo de analizar la posibilidad de aplicar una figura que permita la pervivencia de los sectores agropecuarios tradicionales que han hecho presencia histórica en la zona y que hacen parte de la cultura colombiana.

En efecto, existen diferentes puntos de vista sobre la relación del ser humano con el páramo y la manera de aproximarse a dicha relación.

En la introducción a la Guía Divulgativa de Criterios para la Delimitación de Paramos de Colombia, se incluyó la definición de este ecosistema como “... una *amalgama*

de realidades socioculturales y procesos Biogeofísicos, un ecosistema de alta montaña pensado, habitado y transformado por hombres y mujeres. No se está delimitando solamente un ecosistema, sino espacios llenos de significado social y cultural, poblados desde centurias”³⁵.

Sentencia C- 359 de 2024

Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 2273 de 2022, aprobatoria del Acuerdo de Escazú.

En este pronunciamiento, la Corte Constitucional hizo un recuento de los pronunciamientos previos sobre derecho a la participación pública. A continuación, se incorporan los párrafos más importantes en este sentido:

“en atención al carácter expansivo de la democracia y a la condición de mandato de optimización del principio de participación, es posible identificar y desarrollar otros instrumentos que hagan realidad el compromiso constitucional de promover, en la mayor medida posible, la incidencia de los ciudadanos en las decisiones que los afectan”.³⁶

“Así, la participación tiene un carácter expansivo, en tanto busca ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos con el fin de maximizar la incidencia de la comunidad en la toma de decisiones.³⁷ La participación ciudadana en materia ambiental es, precisamente, uno de esos ámbitos. De ello dan cuenta los artículos 2 y 79 de la Constitución Política. El primero señala como uno de los fines esenciales del Estado, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. El segundo establece que “... La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”. Para la jurisprudencia constitucional, la intervención ciudadana en asuntos susceptibles de afectar el medio ambiente sano se proyecta como un elemento indispensable para el logro del desarrollo sostenible y la correcta gestión ambiental antes de que se ocasione un daño irreversible.³⁸

³⁵ Rivera Ospina y Rodríguez, documento preparado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, en el marco del Convenio 06 10- 068 con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pág. 17. Citado en: Galleon Resources, Herrera Antonio, Estudio y Evaluación Preliminar del Páramo de Pisba en el Municipio de Socha (Cabecera municipal escala 1: 25.000) utilizando Imágenes de Sensores Remotos, 2018, Pág. 5. Ver: http://fenalcarbon.org.co/documentos2017/fenalcarbon_pisba_marzo_2018.pdf. Consultado en enero de 2019.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

³⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002.

³⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-361 de 2017 y T-413 de 2021.

“En ese sentido, esta garantía permite construir un diálogo genuino entre las autoridades públicas y las comunidades afectadas, con posibilidades reales de incidir en las decisiones que se adoptan”.³⁹

“Para el efecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la participación pública y deliberada exige ciertas condiciones.⁴⁰ Debe ser previa, en tanto requiere escuchar a la comunidad con antelación a adoptar alguna decisión en materia ambiental. Debe ser amplia, lo cual supone incluir a todos los sectores de la sociedad afectados o interesados con una decisión. Debe ser pública, en la medida que las convocatorias de participación tienen que difundirse de manera amplia, oportuna y específica. Tiene que realizarse en forma deliberada, consciente y responsable, a través de un modelo libre de coacción y deferente de la igualdad (en atención de las necesidades y condiciones de las personas o colectivos tradicionalmente marginados)⁴¹ que persiga transformar posiciones o preferencias con razonamientos informados, argumentativamente coherentes y libres de motivaciones parcializadas. Y, finalmente, debe ser efectiva y eficaz, en la medida que se busca la construcción de consensos razonados y la consideración de las opiniones o juicios de la comunidad”.

“La Corte Constitucional también ha indicado que, para realizar las referidas condiciones, las autoridades tienen a su cargo ciertos deberes.⁴² Están compelidas a: (i) convocar pública y abiertamente a todos los interesados o afectados con una eventual decisión en materia ambiental; (ii) determinar en cada situación criterios para identificar quiénes deben concurrir al proceso de participación, para así posibilitar que los sectores más vulnerables tengan voz; (iii) permitir espacios previos de diálogo con esos actores, antes de adoptar alguna decisión; (iv) suministrar la información relevante, como datos, documentos, entre otros, que le permita a la comunidad tener un criterio informado; (v) proveer espacios donde la comunidad pueda, en igualdad de condiciones, comunicar su opinión o juicio y presentar alternativas u opciones de solución que deberán considerarse al momento de tomar una decisión. Esto implica, consecuentemente, que (vi) la decisión refleje que las razones, alternativas y propuestas de la comunidad se evaluaron y,

³⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-413 de 2021 y T-236 de 2017. Citada en el numeral 223 de la Sentencia C- 359 de 2024.

⁴⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-599 de 2016.

⁴² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-361 de 2017 y T-413 de 2021.

en caso de no acogerlas, de cuenta de las razones que sustentan aquello”.

En este pronunciamiento, la Corte Constitucional señaló sobre el Acuerdo de Escazú:

“No hay duda que la implementación del estándar de participación previsto en el Acuerdo modifica la lógica aplicable a la participación en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales. En particular, porque el Acuerdo exige que en estos escenarios de participación se propicien condiciones para desarrollar un diálogo significativo con los miembros del público, entre los que se cuentan las comunidades campesinas, organizaciones ciudadanas, y demás sectores de la sociedad civil, así como los pueblos indígenas y las demás comunidades étnica o racialmente diferenciadas. Así mismo, porque demanda la determinación de los deberes que corresponden a las autoridades ambientales y los particulares para incorporar en sus decisiones en asuntos ambientales los resultados de este diálogo. Además, porque el Acuerdo reafirma que debe respetarse el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas y, en ese sentido, no homogeniza el estándar de participación que les asiste a ellas con el del público en general”.

Acuerdo 01 de 2016

Los Acuerdos de Paz de 2016⁴³ priorizaron la reconstrucción del territorio, la protección ambiental y la participación de las comunidades como base fundamental y pilares para lograr su propósito de paz estable y duradera. De igual forma dichos acuerdos plantearon la exigencia de la participación, el diálogo y el respeto por las comunidades indígenas y campesinas, y de manera explícita estableció la necesidad de llevar la consulta previa y garantizar la participación de las comunidades en la formulación e implementación de proyectos territoriales propuestos mediante los PDET.

Todo lo anterior, sin omitir que en dichos acuerdos igualmente se consideraron aspectos de protección ambiental, como el reconocimiento de ecosistemas estratégicos como lo son los ecosistemas de páramo para garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico y los medios de vida asociados a estos.

⁴³ Acuerdo 1 de 2016. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Disponible en:
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=69286>

Por otra parte, los acuerdos de paz consideraron en el marco de la restitución y reparación territorial, la restitución de tierras a víctimas del conflicto, y aunado a esto el fortalecimiento de economías sostenibles.

Ahora bien, respecto a los ecosistemas de páramo, posteriormente, la Ley 1930 de 2018 estableció un enfoque participativo para su delimitación y sus respectivos planes de manejo. Así mismo, en esta ley se da la línea para la protección de los ecosistemas de páramo promoviendo su preservación, restauración y uso sostenible.

Frente a este último punto, plantea la posibilidad de alternativas productivas compatibles con la conservación y restauración ecológica, así como la necesidad de establecer programas de sustitución, reconversión o reubicación.

De la lectura de los antecedentes y de los documentos técnicos, se puede concluir que la delimitación del páramo Sierra Nevada del Cocuy mediante la Resolución 1405 de 2018 obvió la posibilidad de construir un modelo territorial de desarrollo rural, ambiental y socialmente sostenible como fue planteado en los acuerdos de paz, al haber omitido la articulación rigurosa de instrumentos técnicos, sociales y legales para garantizar la protección del ecosistema, los derechos colectivos de las comunidades étnicas, el campesinado y los habitantes de páramo. Lo anterior, teniendo en cuenta que, si bien esta resolución tuvo como soporte técnico los ETESA elaborados por CORPOBOYACÁ, estos se elaboraron ciñéndose a lo establecido en la Resolución N° 0839 de 2003 en la que se definieron los términos de referencia para elaborar el Estudio sobre el Estado Actual de los Páramos (EEAP), en las cuales el proceso participativo no adquirió la dimensión participativa señalada por el marco jurídico, pues sólo se limitó al diagnóstico general principalmente biofísico, y socioeconómico.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial⁴⁴

Estos son instrumentos con enfoque territorial de largo plazo (15 años) que definieron iniciativas estratégicas en pilares de ordenamiento, infraestructura, educación, entre otros e incluyen una focalización en áreas determinadas para transformar económicamente territorios afectados por el conflicto armado.

Fueron creados para la implementación de los proyectos integrales de desarrollo rural, ambiental y social, basados en prioridades definidas localmente con enfoque diferencial y participación comunitaria.

⁴⁴ Agencia de Renovación del Territorio. “Qué son los PDET” Disponible en: https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/?utm_source=chatgpt.com

En el departamento de Boyacá la zona nororiental, se encuentra en el PDET denominado Nororiente Boyacense e incluye municipios como Cocuy, Güicán y Chiscas, dicho PDET prioriza temáticas relacionadas con:

Restauración ambiental y recuperación de ecosistemas estratégicos (páramos, fuentes hídricas).

Fortalecimiento productivo sostenible con énfasis en agricultura familiar campesina, actividades agroecológicas, y ecoturismo.

Reconciliación social y recuperación del tejido comunitario, mediante participación y equidad.

Mejoramiento de infraestructura y servicios básicos, conectividad y acceso a mercados.

De la lectura de los antecedentes se puede advertir que el proceso de delimitación del páramo no se articuló formalmente con los PDET ni con los programas de desarrollo rural contemplados en los Acuerdos de paz, con lo cual las oportunidades de integración no fueron construidas adecuadamente.

Análisis del caso concreto

De la revisión de los antecedentes y del marco normativo expuesto, puede concluirse que la Resolución N.º 1405 del 25 de julio de 2018 fue expedida sin cumplir con los estándares internacionales señalados en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, norma introducida al ordenamiento interno mediante la Ley 99 de 1993 (art. 1 numeral 1).

Los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ETESA), que sirvieron como insumo para la delimitación del Páramo Reserva Forestal El Cocuy se sustentó en información base utilizada para el diagnóstico que proviene en su mayoría de fuentes secundarias desactualizadas, sin que se realizarán ejercicios efectivos de verificación en campo ni procesos reales de construcción participativa con las comunidades directamente afectadas. Como resultado, la información presentada no corresponde plenamente con la realidad actual del territorio ni logra ser representativa de su verdadero estado. Esto hace necesario el reexamen de la Resolución N.º 1405 de 2018 a la luz de las nuevas normas sobre participación en asuntos ambientales.

Si bien el estudio técnico presenta datos cuantitativos sobre la dinámica poblacional, se evidencia la ausencia de análisis con enfoque diferencial que consideren a los distintos grupos de interés presentes en el territorio, así como la falta de análisis específicos para poblaciones de especial protección como mujeres, niños, personas mayores, comunidades campesinas de la alta ladera y páramo, y comunidades étnicas.

Esta omisión contraviene la obligación estatal de garantizar la participación efectiva e inclusiva de todos los sectores sociales que pueden verse afectados por la implementación de una política pública ambiental.

De igual manera, no se identifican espacios efectivos de socialización, concertación o contradicción que hubieran permitido a los actores sociales incidir oportunamente en las decisiones que afectan su territorio y sus medios de vida.

Esta falencia resulta verificable, dado que en los ETESA no se articulan con la debida diligencia en la identificación de riesgos sociales asociados a la delimitación, ni se presenta una descripción integral de los impactos socioambientales que podrían derivarse de este proceso.

En relación con los Términos de Referencia (TdR) definidos para la elaboración de los Estudios Técnicos, Económicos, Sociales y Ambientales (ETESA), se observa que, si bien estos establecen la necesidad de realizar un análisis detallado a nivel local, con especial énfasis en el reconocimiento de las características de la población y de sus formas de interacción con el territorio, no incluyen lineamientos explícitos que aseguren la incorporación de un enfoque diferencial.

Del mismo modo, los TdR no consideran criterios de obligatoriedad que exijan la construcción participativa del diagnóstico técnico, limitándose a una orientación metodológica general. Esta ambigüedad permitió que, en los ETESA elaborados para el Páramo del Cocuy, la caracterización socioeconómica se redujera a la sistematización de datos secundarios de fuentes oficiales, sin incluir procesos efectivos de consulta ni mecanismos de participación amplia de las comunidades locales.

Así las cosas, la ausencia de un enfoque diferencial y de una construcción participativa representa no solo una debilidad metodológica de los estudios, sino una vulneración a principios constitucionales superiores como la participación ciudadana y el deber del Estado de garantizar condiciones de equidad en la toma de decisiones ambientales que afectan de manera directa a poblaciones vulnerables o de especial protección como el campesinado.

En este sentido, el hecho de que la Resolución 1405 de 2018 haya sido construida con base en ETESA con evidentes debilidades de contenido y carentes de legitimidad social compromete su validez, pues no asegura la motivación suficiente ni el cumplimiento de los principios de información veraz, participación ciudadana, equidad y enfoque diferencial exigidos por la normatividad nacional.

En consecuencia, la revocación directa abrirá espacios para corregir el procedimiento de delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy, de manera que se reconozca el papel fundamental de la comunidad campesina como sujeto de especial protección constitucional, que históricamente ha actuado como protectora del ecosistema de páramo. También debe abrirse el espacio para analizar los impactos de la delimitación a la seguridad alimentaria y sostenibilidad socioeconómica.

Por lo tanto, su revocación se configura como una oportunidad para aplicar la normatividad nacional e internacional sobre el derecho a la participación pública en materia ambiental.

Del análisis de los ETESA y de los antecedentes expuestos, se puede concluir que la delimitación del páramo Sierra Nevada del Cocuy se realizó sin la aplicación de verdaderos espacios de participación incidente, lo cual generó miedo en la población campesina por la violación de su condición de sujetos de protección especial.

La delimitación del páramo Sierra Nevada del Cocuy mediante la Resolución 1405 de 2018 no permitió la construcción de un modelo territorial de desarrollo rural, ambiental y socialmente sostenible como fue planteado en los acuerdos de paz, al haber dificultado la articulación rigurosa de instrumentos técnicos, sociales y legales para garantizar la protección del ecosistema, los derechos colectivos de las comunidades étnicas, el campesinado y los habitantes de páramo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, si bien esta resolución tuvo como soporte técnico los ETESA elaborados por CORPOBOYACÁ, estos se elaboraron ciñéndose a lo establecido en las resoluciones en las que se definieron los términos de referencia para elaborar el Estudio sobre el Estado Actual de los Páramos (EEAP), en las cuales el proceso participativo no adquirió un rol incidente, pues solo se limitó al diagnóstico general principalmente biofísico, y socioeconómico.

Las resoluciones en cuestión presupusieron la participación de las comunidades, sin embargo, no citaron o establecieron un artículo o numeral específico del anexo de los términos de referencia que exigiera la identificación de actores sociales de especial relevancia, tenencia de la tierra, conflictos de uso.

Así mismo, la Resolución 0839 de 2003 menciona que debe incluirse un componente socioeconómico y cultural, el cual debió precisarse respecto a la exigencia de realizar trabajo de campo, levantamiento de información primaria, escenarios participativos, diálogos vinculantes, consulta previa y convocatorias que garantizaran recoger las consideraciones de la comunidad paramuna e identificar

los actores presentes en el ecosistema, como asociaciones campesinas, gremios, federaciones agropecuarias, omitiéndose igualmente las particularidades de cada municipio, y actor que pudiese verse afectado por la delimitación del páramo y obviando igualmente el riesgo de conflictividad social y la vulneración de derechos.

Derivado de lo anterior, la Resolución N.º 1405 de 2018, previó mecanismos participativos para construir planes, programas y zonificación, no obstante, las manifestaciones sociales de agosto de 2025 muestran que no hubo procesos amplios o bien estructurados al inicio del proceso de delimitación, y la verdadera participación comunitaria emergió solo ante la movilización social.

Ahora bien, retomando lo establecido en los acuerdos de paz y su relación con la delimitación del páramo mediante la Resolución 1405 de 2018, se encuentra que adicional a lo vacíos y omisiones en los procesos de participación previamente enunciados, no se llevó a cabo una articulación con los PDET, ni con los programas de desarrollo rural contemplados en los acuerdos, generando incertidumbres y contradicciones entre las expectativas del sector ambiental y el desarrollo territorial.

El alcance de los ETESA no requería el abordaje detallado de conflictos potenciales entre la conservación, el uso actual del suelo y el uso productivo, trayendo consigo, conflictos por uso del suelo, presiones sobre el ecosistema de páramo, e inseguridad jurídica y ambiental para productores, campesinos, comunidades étnicas y comunidad general. Esto se evidencia en los antecedentes y en el anexo I de este documento.

Precisando lo anterior, el numeral 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, hizo referencia al desarrollo de un plan de zonificación ambiental para delimitar la frontera agrícola y caracterizar las áreas de manejo especial, entre ellos los ecosistemas de páramo, así mismo, este numeral hizo énfasis en la participación activa de comunidades y organizaciones rurales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos, así como en la promoción del uso adecuado del suelo e incentivos y apoyo a la agricultura familiar.

Es así como el numeral 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz estableció una correlación entre la conservación ambiental, la protección de áreas estratégicas, el desarrollo rural participativo, y el enfoque diferencial para comunidades rurales, lo cual ha sido minimizado en el proceso de delimitación del páramo y no se evidenció articulación formal entre los planteamientos participativos post acuerdo y la delimitación realizada por la Resolución N.º 1405 de 2018.

Las manifestaciones campesinas de agosto de 2025, deja en evidencia un vacío en el proceso de delimitación y a su vez redunda en la ausencia de criterios claros para distinguir zonas donde puede desarrollarse producción campesina sostenible.

La deshonra al derecho de participación de los campesinos derivó en el movimiento social de agosto de 2025 y en el desconocimiento de la Resolución N° 1405 de 2018 en la realidad del territorio.

Por estas razones, la Resolución N.º 1405 de 2018 no está conforme con el interés público o social representado en la dignidad de la vida campesina de los habitantes del páramo Sierra Nevada del Cocuy.

La tesis sostenida por el MADS según la cual los espacios de participación pública se aplican sólo a los procesos de diseño del plan de manejo ambiental del páramo son contrarios al marco normativo señalado, porque este último indica que la participación debe garantizarse desde los momentos más tempranos en la toma de la decisión, es decir, desde el momento en que el estado inicia a prever la decisión de la delimitación del ecosistema como tal⁴⁵.

En este caso, no se garantizó la participación incidente y temprana desde el inicio del proceso de delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy.

Conclusión con respecto a la revocación directa

La violación del derecho a la participación en asuntos ambientales es contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y tiene relevancia ante los organismos interamericanos de derechos humanos.

La entrada en vigencia de la ley aprobatoria del acuerdo de Escazú y la observancia del artículo 79 C.P., así como del principio 10 de la Declaración de Río, hace necesario revocar la Resolución N° 1405 de 2018 por la causal señalada en el numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, con el objetivo de aplicar nuevos procedimientos de delimitación del páramo con la observancia de instancias de participación tempranas, incidentes, ordenadas y efectivas, tal como se describe en el marco normativo y jurisprudencial expuesto.

⁴⁵ Ver la contestación de la demanda en el proceso de nulidad que cursa ante el Consejo de Estado.

5.5. La Resolución N°. 1405 DE 2018 es manifiestamente contraria a la constitución y a la ley por estar afectada por una falsa motivación por error de derecho al contener en su parte considerativa supuestos jurídicos invocados por la autoridad, inexistentes para la época de su expedición. (N.º 1 del art. 93 del CPACA).

Lo primero que hay que señalar en torno a la legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 1405 del 25 de julio de 2018, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DELIMITA EL ÁREA DE PÁRAMO SIERRA NEVADA DEL COCUY Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES” es que no es un tema menor ni irrelevante, como se entrará a analizar, luego de lo cual sin mayores dubitaciones se podrá colegir que el mismo desde su nacimiento contiene un yerro insubsanable que afecta su legalidad por las siguiente razones de orden jurídico:

1. El proyecto de borrador de la Resolución 1405 del 25 de julio de 2018, fue publicado en la página del Ministerio de Ambiente desde el día 26 de abril de 2018 hasta el día 10 de mayo de 2018, para comentarios de la ciudadanía, tal como se acredita con el pantallazo de dicha publicación, aclarando que dentro de la parte considerativa del proyecto de resolución no se aludió a la ley de páramos expedida en el año 2018 en ninguno de sus apartes, circunstancia que reviste una mayúscula importancia para el caso que convoca nuestra atención como más adelante se analizará:

2. Una vez agotada la publicación del proyecto de resolución, el día 25 de julio de 2018, se procede a expedir la Resolución 1405, la cual fue publicada en el diario oficial No. 50.674 del 3 de agosto de 2018, sin embargo, en la parte considerativa de la prenombrada Resolución No. 1405 del 25 de julio de 2018, a folios 12 y 13, se trae como consideraciones de manera expresa la Ley de paramos del año 2018, en los siguientes términos:

“Que mediante la Ley de Páramos de 2018, “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”, se dictan disposiciones en materia de gestión de los ecosistemas de páramos, en el sentido de señalar las directrices que se deben tener en cuenta, tanto para su delimitación por parte de las autoridades que intervienen en dicho proceso, como las acciones posteriores a la delimitación, en materia de elaboración del plan de manejo,

programas de reconversión y sustitución, seguimiento y monitoreo entre otros aspectos, por parte de las autoridades ambientales regionales, y entidades mineras, agrícolas, locales frente a las actividades prohibidas que se localizan en su interior.

Que de otra parte, frente al desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto y de pequeña minería, en el área de páramo, la Ley de Páramos "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia" en su artículo 10, indicó "Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía 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 de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos. En el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor".

Que así mismo, el precitado artículo señaló que las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles podrán continuar en los ecosistemas de páramo delimitados, actividades que se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que el artículo 15 de la citada Ley de Páramos "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia", señala que "Las autoridades ambientales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, los entes territoriales, y demás entidades competentes de manera participativa acordarán con las comunidades que habitan los páramos acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral de aquellos habitantes de los páramos que sean mineros tradicionales y que su sustento provenga de esta actividad. Las anteriores acciones estarán acompañadas de programas de educación ambiental y generación de procesos productivos alternos dirigidos a la población y a organizaciones gestoras páramos" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

3. La anterior cita contenida en la parte considerativa de dicha resolución, llama la atención por cuanto en el año 2018 la ÚNICA ley cuyo título coincide con el citado en dicha parte considerativa, es decir, la ley de páramos de 2018 *“Por medio del cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”* es la ley 1930 sancionada y publicada en el diario oficial No. 50667 del 27 de julio de 2018 denominada *“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA”*

4. Tal circunstancia ineluctablemente enerva la manifiesta y ostensible configuración de la causal de revocación contenida en el numeral 1º del artículo 93 de la ley 1437 de 2011, toda vez que la cita expresa de una norma inexistente para la época de expedición del ya mentado acto administrativo, se erige como una falsa motivación del acto, lo que afecta los elementos de existencia y validez del mismo, elementos que no pueden confundirse con la eficacia del acto derivada de su publicación, mas no de su expedición.

5. Para mayor claridad, resulta necesario traer a colación la sentencia C – 957 de 1999, proferida por la Honorable Corte Constitucional, con ponencia del Honorable Magistrado ÁLVARO TAFUR GALVIS, en la cual se hace un estudio sobre la vigencia del acto administrativo, esto con el fin de dejar claro que para el caso que nos ocupa, el hecho de la publicación en el diario oficial del acto administrativo contenido en la resolución No. 1405 de 2018, hasta el día 3 de agosto de 2018, no se erige como un hecho relevante que le reste fuerza jurídica a este potísimo argumento por cuanto en palabras de la corte, los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes órdenes EXISTEN Y SON VÁLIDOS DESDE EL MOMENTO MISMO DE SU EXPEDICIÓN, así lo sostuvo la corte en los siguientes términos:

“ Según lo preceptúa el Código Contencioso Administrativo, la voluntad de la administración se manifiesta mediante actos que producen efectos jurídicos como consecuencia del ejercicio de las competencias constitucional y legalmente establecidas, previo el cumplimiento de los procedimientos las formalidades específicamente exigidos

para su expedición, momento a partir del cual el acto nace a la vida jurídica, pero su aplicación queda suspendida hasta que sea dado a conocer a sus destinatarios.

La normatividad vigente diferencia la forma de poner en conocimiento los actos administrativos según sean éstos de carácter general o particular, en razón a los efectos que estos mismos producen. Por consiguiente, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

a) Con respecto a los primeros, el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto ()

En consecuencia, estos actos administrativos sin publicar no son obligatorios para los particulares, LO CUAL NO SIGNIFICA QUE LA PUBLICACIÓN SEA REQUISITO DE VALIDEZ, sino condición de oponibilidad. En efecto, la falta de promulgación de un acto administrativo de carácter general no es causal de nulidad; produce la falta de oponibilidad del acto a los particulares, o la no obligatoriedad del mismo.

(“...”)

De lo anterior se deduce que el acto administrativo, general o particular, existe desde el momento mismo en que se profiere o expide, pero no produce efectos jurídicos, es decir, carece de fuerza vinculante mientras no se realice su publicación, notificación o comunicación. En este sentido, dispone el artículo 48 del C.C.A. que sin el lleno de los anteriores requisitos, no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión (). Tampoco producirán efectos legales las decisiones mientras no se hagan las publicaciones respectivas en el caso del artículo 46.

DE OTRA PARTE, EN RELACIÓN CON LA VIGENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, EL CONSEJO DE ESTADO CONSIDERA QUE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA CONTENIDA EN EL ACTO DE CARÁCTER GENERAL o particular ES VÁLIDA DESDE EL MOMENTO EN QUE SE EXPIDE (DESDE QUE HA SIDO FIRMADO, AÚN SIN HABER SIDO PUBLICADO o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación NO constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo. (“...”)

(“...”)

Finalmente, se concluye que, tratándose de actos administrativos de carácter general, la falta de publicidad impide la obligatoriedad y la oponibilidad del acto a los particulares (C.C.A., arts. 43 y 48), más no se constituye en causal de nulidad del mismo (C.C.A., art. 84), por cuanto la publicación del acto no es requisito para su validez.^[12]

Dentro de una misma línea jurisprudencial a la anteriormente reseñada, esta Corporación manifestó en la sentencia T-335 de 1993^[13], que el acto administrativo se entiende debidamente perfeccionado, y en consecuencia produce efectos jurídicos, cuando ha cumplido con todos los requisitos procedimentales y formales que la ley exige para su expedición. Sin embargo, según la doctrina la ley suele exigir la publicación o notificación del acto administrativo, para que éste adquiera eficacia, o sea, para que produzca efectos. Por eso la doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz, la perfección de la eficacia. Aquella se refiere al cumplimiento de los trámites exigidos para la formación o la producción del acto; ésta a sus efectos. En tales condiciones, el acto puede ser perfecto, pero no eficaz; y, al contrario, para que el acto sea eficaz, requiere ser perfecto.^[14]

En síntesis, los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes ordenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros.” (Negrilla, mayúscula sostenida y subrayado fuera de texto).

6. Lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta que, la sección primera del Honorable Consejo de Estado, en providencia del 21 de octubre de 2021, proferida dentro del proceso identificado con No. De radicación 11001-03-24-000-2019-00402-00, con ponencia del Honorable consejero ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, frente a los requisitos de validez y existencia del acto administrativo sostuvo:

“40. Sobre este punto, pacíficamente esta Corporación judicial ha sostenido que las irregularidades en la notificación de los actos particulares afectan los presupuestos de eficacia de esas decisiones, pero no los requisitos de validez. La infracción por eficacia se traduce en la imposibilidad de producir efectos para los que el acto fue proferido.

41. Contrario sensu, cuando se incumplen los presupuestos de validez por vicios en la formación del acto, los instrumentos procesales puestos a disposición de la

ciudadanía para controlar la voluntad unilateral de la Administración son las acciones de nulidad simple o la de nulidad y restablecimiento del derecho.

42. BAJO TAL ENTENDIMIENTO, ESTA SALA DE DECISIÓN EXPLICÓ, EN EL ANTECEDENTE JURISPRUDENCIAL DE 22 DE MARZO DE 2018, QUE EL ACTO NACE A LA VIDA DESDE SU EXPEDICIÓN, pero su fuerza vinculante comienza a partir del momento en que se produce su publicación.

[...] En virtud del principio de publicidad, consagrado en los artículos 209 de la C.P. y 3° del CPACA, la Administración da a conocer sus decisiones, mediante comunicaciones, notificaciones o publicaciones, con la finalidad de garantizar el derecho al debido proceso, en especial, el derecho a la defensa y a presentar los recursos establecidos por la Ley. Este requisito de publicidad es un presupuesto de eficacia u oponibilidad, frente a terceros, como lo ha explicado la Jurisprudencia, MÁS NO DE VALIDEZ; ES DECIR, EL ACTO NACE A LA VIDA JURÍDICA DESDE SU EXPEDICIÓN, pero su fuerza vinculante comienza a partir del momento en que se ha producido su notificación o publicación.

Así mismo, ES DE SEÑALAR QUE EL CONSEJO DE ESTADO HA EXPRESADO SU CRITERIO EN REITERADAS OPORTUNIDADES EN CUANTO A QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO EXISTE DESDE QUE SE EXPIDE, y que su eficacia está condicionada a su publicación o notificación. [...].

43. Así las cosas, la eficacia de los actos administrativos no forma parte del acto, sino que constituye una etapa posterior al mismo para que la decisión produzca la plenitud de sus efectos, en virtud de haber sido conocido por los interesados.” (Negrilla, subrayado y mayúscula sostenida fuera de texto).

7. En similar sentido en providencia del 4 de junio de 2024, proferida por la subsección A, de la sección tercera, del Honorable Consejo de Estado, dentro del expediente identificado con No. De radicación 25000-23-36-000-2019-00867-02 (70.371), con ponencia del Honorable Consejero FERNANDO ALEXEI PARDO FLOREZ, frente la distinción de los requisitos de existencia y eficacia señaló:

55. El acto administrativo, como lo ha sostenido esta Corporación⁴⁰ “tiene como, elementos esenciales los de existencia, que han sido ubicados en el órgano y su contenido; los de validez, que son relativos a la voluntad y las formalidades o el procedimiento, y la eficacia u oponibilidad, sumergidas en las ritualidades para hacerlo eficaz y capaz de producir efectos jurídicos”. Asimismo, ha señalado de forma pacífica y uniforme, a través de sus diferentes Secciones⁴¹, en línea con la Corte Constitucional⁴², que deben diferenciarse los elementos que integran la manifestación de voluntad de la administración, al momento de su formación, de aquellos que condicionan la producción efectiva y definitiva de sus efectos. Mientras los primeros determinan la existencia del acto administrativo, los segundos impactan en su eficacia.

56. La notificación o publicación del acto administrativo, según se trate, comporta un elemento directamente ligado a la oponibilidad a su destinatario, esto es, a la posibilidad de que sus efectos jurídicos puedan ser exigibles y ejecutables por la administración que produce tal manifestación de voluntad, de manera que se trata de un elemento extrínseco al acto administrativo, que no incide en su formación o expedición y, por la misma circunstancia, no condiciona su validez⁴³.

57. POR OTRO LADO, LA VALIDEZ DE UN ACTO ADMINISTRATIVO CONSISTE EN SU CONFORMIDAD CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO, CONSECUENCIA DEL RESPETO A LA LEGALIDAD O DEL SOMETIMIENTO A LAS EXIGENCIAS DEL DERECHO VIGENTE. Por diseño normativo, la competencia del juez para el control de legalidad de los actos administrativos está limitada a los eventos en que los mismos “hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió” ⁴⁴. De modo que, por extrapolación, SI ES EL MOMENTO DE EXPEDICIÓN DEL ACTO CUANDO SE EXIGE LA REUNIÓN DE LOS REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD ESTATAL, Y ES ASÍ MISMO EL MOMENTO EN DONDE SE UBICA MATERIALMENTE EL CONTROL DE LEGALIDAD JUDICIAL AUTORIZADO POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO; necesariamente debe concluirse que el ejercicio de la competencia administrativa, en punto a su temporalidad, debe también verificarse respecto del momento de la expedición del acto y no de su notificación. Así, la competencia temporal de la administración para ejercer sus facultades a través de un acto administrativo (elemento subjetivo de validez del mismo) se verifica en el momento en que esa manifestación de voluntad se forma, esto es, cuando el acto es proferido.”

8. Con lo anterior se quiere significar que es jurídicamente inadmisibile que se cite como supuesto normativo dentro del contenido de un acto administrativo, una norma inexistente para la época de su expedición, en este caso, para el día 25 de julio de 2018, pues tal circunstancia afecta la validez del acto desde el momento mismo de su existencia, la cual en palabras de los máximos órganos de cierre tanto de la jurisdicción constitucional, como de la contenciosa administrativa, empieza a partir de la firma del acto mas no de su publicación, circunstancia no menor, que nos lleva a concluir sin mayores tropiezos ni análisis más profundos, que la Resolución No. 1405 del 25 de julio de 2018, en la que se cita la ley 1930 sancionada y publicada el día 27 de julio de 2018, se encuentra afectada por lo que el Honorable Consejo de Estado ha denominado como una falsa motivación por error de derecho, el cual se da cuando la administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar la decisión administrativa entre otros, por INEXISTENCIA DE LA NORMA INVOCADA POR LA AUTORIDAD.
9. Así lo sostuvo el Honorable Consejo de Estado, en providencia de fecha 29 de julio de 2021, proferida por la sección cuarta, con ponencia de la Honorable consejera MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÚELLO, en la cual frente al particular manifestó:

“El demandante expone que se configuran las causales de nulidad por infracción

de la norma en que debía fundarse y por falsa motivación. Respecto de la primera, debe tenerse en cuenta que esta Sección señaló que la infracción de las normas en que debía fundarse consiste en la violación de normas superiores i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea. La Sala Especial Transitoria de Decisión (providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003-00572, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) ha dicho que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso. En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un

sentido o alcance que no le corresponde. La anterior causal está íntimamente relacionada con la falsa motivación de los fundamentos de derecho del acto acusado. Es por esto que el Consejo de Estado señaló que la causal de nulidad de falsa motivación por error de derecho se configura cuando la administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar la decisión administrativa por alguno de los siguientes motivos: i) POR INEXISTENCIA DE LA NORMA INVOCADA POR LA AUTORIDAD, ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión y iii) por errónea interpretación.

En virtud de lo anteriormente expuesto, por tratarse de una afectación que vicia de ilegalidad el acto administrativo contenido en la Resolución No. 1405 de 2018, fuerza es entonces que, en el presente evento, se deben los argumentos que nos llevan a colegir que respecto del mismo se configura entre otros, la causal de revocación del acto administrativo contenida en el numeral primero del artículo 93 de la ley 1437 del 2011, por ser abiertamente contrario a la constitución y a la ley, en especial por desconocer el principio de legalidad contenido en el artículos 6º y el debido proceso administrativo estatuido en el artículo 29 constitucional, como principios esenciales de nuestro estado de derecho.

Conclusión Con Respecto a la Revocación Directa

Por lo expuesto, la Resolución N.º 1405 del 25 de julio de 2018 debe ser revocada en virtud del numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que fue expedida bajo falsa motivación.

5.1. La Resolución N° 1405 del 25 de julio de 2018 no está conforme con el interés público o social y atenta contra él porque no es armoniosa con las nuevas realidades legales de política pública para la ruralidad colombiana (numeral 2 del artículo 93 CPACA).

El 31 de julio de 2025, se adoptó la Ley 2515 “Por medio de la cual se establecen lineamientos estratégicos de política pública para la ampliación de la cobertura de los bienes y servicios públicos rurales y se dictan otras disposiciones”.

El objeto de esta ley está descrito en su artículo 1.

Sus disposiciones están dirigidas a lograr condiciones de vida digna y al aumento de la productividad y competitividad de los ciudadanos colombianos que residen en territorios rurales. Su propósito expreso es que Colombia se convierta en Despensa Agrícola Mundial⁴⁶.

Esta ley incluye definiciones específicas de los términos *“Bienes y Servicios Públicos Rurales”*⁴⁷ y *“Ciencia, Tecnología e Innovación del Campo”*⁴⁸. Estas definiciones son insumos importantes para reorientar la acción del Estado sobre la delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy, en términos de reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional y de incorporación de alternativas tecnológicas para reemplazar la postura del prohibicionismo simple de las actividades agropecuarias.

El objetivo de la política pública de bienes y servicios públicos rurales⁴⁹ está alineado con el Acto Legislativo N° 1 de 2023 y el Acto Legislativo N° 1 de 2025

El artículo 5 de la ley señala los lineamientos que se deberán tener en cuenta para el diseño, expedición y ejecución de la Política Pública de Bienes y Servicios Públicos Rurales.

A continuación, se señalan los numerales de este artículo que sirven como insumo para entender que la Resolución N° 1405 de 2018 se contrapone a esta nueva realidad legal sobre política pública:

“2. Enfoque territorial, de género, etario, diferencial, intersectorial, poblacional y de respeto por los derechos de los ciudadanos en todo el proceso de conformación y aplicación de la política pública.”

⁴⁶ “Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos estratégicos para una política pública de garantía y ampliación de la cobertura de los bienes y servicios públicos rurales para que los ciudadanos colombianos que residen en territorios rurales vivan en condiciones dignas y así aumentar la productividad y competitividad, para que Colombia se convierta en Despensa Agrícola Mundial”.

⁴⁷ “Conjunto de bienes y servicios sociales vinculados a la garantía de los derechos con los que deben contar los pobladores de la zona rural para vivir dignamente y potenciar su capacidad y vocación agrícola. Estos bienes y servicios incluyen: educación, salud, agua potable, saneamiento básico, energía en sus diversas fuentes, conectividad digital, transporte y vías, vivienda digna, alimentación nutritiva, acceso a tecnificación con asistencia técnica agropecuaria, cultura, recreación y deporte, atención integral a la primera infancia, resiliencia ante el cambio climático, el goce a un ambiente sano, acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, entre otros”.

⁴⁸ “Conjunto de apoyos por parte de las entidades gubernamentales y no gubernamentales que permitan la investigación, la innovación, la extensión, la capacitación, la transferencia tecnológica, el suministro de insumos necesarios para el desarrollo de las actividades agrícolas, la utilización de nuevas técnicas agrícolas, la modernización del campo y la implementación de diferentes dispositivos que potencialicen y aumenten la producción”.

⁴⁹ “Artículo 3°. Objetivo de la política Pública de Bienes y Servicios Públicos Rurales. La política pública tiene como objetivo generar una serie de mecanismos y herramientas a través de acciones y programas gubernamentales que garanticen y amplíen la cobertura de bienes y servicios públicos para el sector rural y que sirvan de catalizador para aumentar la producción y la utilización responsable, segura y eficiente de la tierra con vocación agrícola, promoviendo la soberanía alimentaria, autonomías alimentarias y la protección de la cultura campesina atendiendo su dimensión ambiental y política”.

4. Los principios de solidaridad, dignidad, no discriminación y paz.
5. Universalidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los derechos humanos.
6. Revalorización de lo rural.
8. Desarrollo rural y la conservación y protección del medio ambiente.
9. La coordinación y articulación vertical y horizontal entre diferentes niveles de gobierno y políticas públicas.
10. Garantías y condiciones dignas para atraer y conservar a la población en la zona rural.
11. Creación, impulso y fortalecimiento de las organizaciones y gobiernos rurales o la creación de capital comunitario.
12. Búsqueda de Seguridad Alimentaria a través de medidas que se fundamenten y generen soberanía alimentaria en todo el país, las cuales se podrán articular con los bancos de alimentos.
13. Autonomía y participación de los actores del sector rural en el planteamiento, diseño y ejecución de planes y programas de bienes y servicios públicos rurales, así como el seguimiento y control de los mismos.
14. Impulsar la tecnificación del campo a través de la articulación del sector público, privado y organizaciones de cooperación internacional.
15. Conectividad vial y digital.
18. Priorizar la vinculación de niños y niñas, jóvenes, mujeres, madres cabeza de hogar o en embarazo, personas con discapacidad y sus cuidadores, adultos mayores, población víctima del conflicto armado, población LGTBIQ+, y comunidades étnicamente diferenciadas (pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom o gitano). En el caso de las comunidades étnicamente diferenciadas, se garantizará el derecho fundamental a la consulta previa y, cuando corresponda, el consentimiento previo, libre e informado, conforme a los estándares nacionales e internacionales aplicables.
19. Gestión eficiente de los recursos hídricos.
20. Diagnóstico e interpretación de la sociedad rural.
21. Estímulos a la economía agro-empresarial y de solidaridad asociativa.
22. Priorizar la financiación de programas de bienes y servicios públicos rurales.
23. Sustentarse en la eficiencia económica y en las nuevas herramientas para la ruralidad buscando innovación agropecuaria”.

Los lineamientos de política señalados en el artículo 5 de la Ley 2515 de 2025 sirven de fundamento para reexaminar la Resolución 1405 de 2018, en orden a armonizar la delimitación del Páramo del Cocuy con los nuevos enfoques legales en protección del campesinado. Aplicar estos lineamientos permitirá más legitimidad en las decisiones del estado y una mayor protección del ecosistema.

ARTÍCULO 7°. Bienes y servicios públicos rurales. Serán Bienes y Servicios Públicos en el campo colombiano teniendo en cuenta las necesidades y el contexto de la ruralidad los siguientes:

“7. Transporte e infraestructura vial: disponibilidad de infraestructura moderna y segura, así como medios de transporte adecuados y seguros para garantizar la libre circulación de los habitantes de las zonas rurales del país.

10. Ciencia y tecnificación: acceso, promoción y disponibilidad de conocimiento científico sobre el contexto rural y de asistencia técnica y tecnológica integral. 11. Mecanización agrícola sostenible: acceso a herramientas agrícolas modernas, sostenibles, eficientes, efectivas y adaptadas a las necesidades culturales”.

La Resolución N° 1405 de 2018 se contrapone a las disposiciones sobre bienes y servicios públicos rurales vigentes en 2025. En efecto, el acto administrativo de 2018 incluye varias prohibiciones contrarias a las características del orden social campesino:

ü Prohibición de construcción de nuevas vías (art.2 Lit d).

ü Prohibición del uso de maquinaria pesada para actividades agropecuarias (art.2 Lit e).

Estas prohibiciones son contrarias al objetivo legal de garantizar a los campesinos y campesinas del Páramo del Cocuy, la disponibilidad de infraestructura de transporte moderna, segura y adecuada; el acceso a conocimiento científico enfocado en la ruralidad y la posibilidad de contar con maquinaria agrícola sostenible.

Los insumos presentados por la UPTC permiten al MADS armonizar la Resolución N° 1405 de 2018 con nuevos instrumentos jurídicos expedidos con posterioridad a su entrada en vigencia.

En este sentido, los Actos legislativos 01 de 2023⁵⁰ y 01 de 2025⁵¹, así como la aprobación interna del Acuerdo de Escazú⁵², junto con pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre los derechos de los campesinos, hacen necesario hacer un

⁵⁰ “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”.

⁵¹ “Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”

⁵² Ley 2273 de 2022, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

reexamen del acto administrativo objeto de revocación, con el objetivo de ajustarlo a las nuevas realidades sociales y jurídicas del país.

6. Conclusiones

Se encontraron insumos que sirven para sustentar la revocación directa de la Resolución N.º 1405 de 2018 por las razones expuestas en el presente documento.

Los insumos presentados en este documento deben ser complementados con las medidas alternativas de protección del páramo frente a actividades extractivas, según el resultado de estudios adicionales y diferentes, elaborados a instancias de las entidades y actores pertinentes.

El presente documento es de carácter preliminar y será objeto de adiciones, modificaciones y mejoras con base en la información recibida en las mesas de trabajo institucionales y con los actores relevantes que se desarrollen en cumplimiento del contrato interadministrativo.

7. Recomendaciones

Revisar la base de datos de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para identificar otras posibles demandas contra la Resolución 1405 de 2018 ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Presentar ante el Comité de Conciliación de la entidad, oferta de revocación de la Resolución N.º 1405 de 2018, con base en los argumentos planteados en este documento, según lo señalado en el parágrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011. Esta oferta de revocación debe ser complementada con las propuestas de protección del páramo, según el resultado de los estudios que se elaboren con el objetivo de que el ecosistema no quede desprotegido frente a actividades extractivas, según lo pactado en el acuerdo de los campesinos y el Gobierno nacional suscrito en agosto de 2025.

En orden a dar celeridad al trámite judicial, una vez aprobada la oferta de revocación por el Comité de Conciliación del MADS, comunicar la decisión y su documento aprobado a las demandantes y a la Seccional Páramo Sierra Nevada del Cocuy de la Federación de Parameros del Nororiente Colombiano para su conocimiento, posible aprobación y coadyuvancia, previo a la presentación al Consejo de Estado en el Radicado 11001032400020190026800. Para esto se propone la elaboración de un cronograma de trabajo entre los demandantes, la Seccional Páramo Sierra Nevada del Cocuy de la Federación de Parameros del Nororiente Colombiano y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Una vez aprobada por el Comité de Conciliación de la entidad y conocida la opinión de los demandantes y de la Federación, presentar ante el Consejo de Estado la oferta de revocatoria de la Resolución N.º 1405 de 2018, en el expediente con radicado 11001032400020190026800.

Hacer un reconocimiento público a los campesinos y campesinas del Páramo Sierra Nevada del Cocuy, en el que se exprese la gratitud por el aporte a la conservación del ecosistema, la defensa del territorio, al desarrollo de las actividades agropecuarias, a la cultura y a la soberanía alimentaria de los colombianos.

Continuar con el acompañamiento técnico y jurídico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, con el objetivo de seguir asistiendo a la mesa de diálogo entre el campesinado y el Gobierno nacional en la solución de la problemática de la delimitación del Páramo Sierra Nevada del Cocuy.

8. Anexos

- Anexo I: Descripción del Orden Social Perturbado.

9. Referencias bibliográficas:

- MEZZETTI LUCA, Los Derechos Sociales Fundamentales, Ediciones Nueva Jurídica, 2016, pág. 13 y pág. 90.
- Corte Constitucional cito la “Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2010). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i0815s.pdf>. Ver también las sentencias T-348 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-606 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).
- Organización de Estados Americanos. Consejo de Estado, Rad. 20.507, Actor Joseph Mora Van Wichen y Otros, Demandado: Nación- Mindefensa y otros; página 56 y s.s. Página 29 de 72.
- Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado
- 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
- Acuerdo por la dignidad del campesinado de la alta ladera y páramo como sujeto de especial protección constitucional, protector del agua, y defensor del páramo como ecosistema estratégico en el marco de la movilización campesina del 04 al 08 de agosto de 2025 en el departamento de Boyacá”. 8 de agosto de 2025. Ventaquemada Boyacá.
- Corte Constitucional Sentencia T - 347 de 1994, magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell, definición reiterada la Sentencia C- 095 del 98, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara; en este mismo sentido, la Sentencia T- 862 magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell.
- Luis Enrique berrocal Guerrero, Manual del Acto Administrativo, citado en: Jorge Enrique Santos Rodríguez, 2005. "Construcción doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal, pág. 293
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 16 (2005), párr. 37, y observación general núm. 21 (2009), párr. 16 c). Véanse también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment” (Niamey, 2017), págs. 26 y 27; y Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza

Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, párr. 3B 6)

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 8 a).
- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment”, pág. 25, párr. 18
- Corte Constitucional, Sentencia SU-196 de 2023.
- Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014.
- Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017.
- Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2010). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i0815s.pdf>. Ver también las sentencias T-348 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-606 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio)
- Corte Constitucional. Sentencia T-920 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo
- Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- Organización de Estados Americanos. Consejo de Estado, Rad. 20.507, Actor Joseph Mora Van Wichen y Otros, Demandado: Nación- Mindefensa y otros; página 56 y s.s. Página 29 de 72
- Sentencia T-772 de 2003. M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa. Ver también Sentencia C-1064 de 2001. M.P. Manuel Jose Cepeda Espinosa y Jaime Cordoba Triviño
- Directiva Presidencial No. 1 de 2010. Asunto: Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos Nacionales, p.5. Recuperado de: http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/directiva_presidencial_01_de_2010.pdf
- Directiva Presidencial No. 10. Asunto: Guía para la realización de la Consulta previa, p 10

- Corte Constitucional. Sentencia T-969 de 2014. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, subsección C. Radicación No. 11001-03-26-000-2014-00143-00 (52149), decisión del 9 de febrero de 2017. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa
- Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos
- Corte Interamericana de Derechos Humanos - Opinión Consultiva Oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los Artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos
- Rivera Ospina y Rodríguez, documento preparado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, en el marco del Convenio 06 10- 068 con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pág. 17. Citado en: Galleon Resources, Herrera Antonio, Estudio y Evaluación Preliminar del Páramo de Pisba en el Municipio de Socha (Cabecera municipal escala 1: 25.000) utilizando Imágenes de Sensores Remotos, 2018, Pág. 5. Ver: http://fenalcarbon.org.co/documentos2017/fenalcarbon_pisba_marzo_2018.pdf. Consultado en enero de 2019
- Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.
- Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002.
- Corte Constitucional, Sentencias T-413 de 2021 y T-236 de 2017. Citada en el numeral 223 de la Sentencia C- 359 de 2024.
- Corte Constitucional, Sentencia T-599 de 2016
- Párrafo N.º 6 de la hoja número 12 de la Resolución N.º 1405 del 25 de julio de 2018
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Procedimientos Administrativos y Tecnologías, Serie Derecho Administrativo N° 14, Universidad Externado de Colombia, 2011, pág. 30.

- Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Cuarta. Consejera ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello Bogotá, 29 de julio de 2021. Radicación número: 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346). Actor: Omar Sebastián Cabrera Cabrera. Demandado: Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
- Sentencia C-249-2011
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de diciembre de 2017, Exp. No. 11001-03-24-000-2017-00329-00, C.P. María Elizabeth García González
- Sentencia de 29 de abril de 2004 (Expediente núm. 2001-00121-01, consejera ponente: doctora Olga Inés Navarrete Barrero). Reiterada en la sentencia de 28 de enero de 2010 (Expediente núm. 2003-11403-01, consejero ponente: doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta).
- Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente número 1487. Actor: Eduardo Hernández Alzate. M.P. Miguel González Rodríguez
- 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
- 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
- Castaño Uribe C. F. (2004). Proyecto Atlas Mundial de los Páramos. Quito: Global peatland
- 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>
- Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

- 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
- 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>
- Demanda de Nulidad. Artículo 137 del CPACA. Colectivo José Alvear Restrepo CAJAR. 2019
- Instituto 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 Andrés (Invemar) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Memoria técnica. Mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia (MEC). (2017)
- -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
- 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
- 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)
- Corte Constitucional. Sentencia C-006 de 2002. En el mismo sentido, sentencia C-180 de 2005
- 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>

- 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

CONFIDENCIAL



Uptc®

Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia

VIGILADA MINEPROMOCIÓN

