



Gobernación de  
**Boyacá**



**Uptc**  
Universidad Pedagógica y  
Tecnológica de Colombia  
VIGILADA MINEDUCACIÓN



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.PCONTR.2000119/2801

## **TOMO II**

**Insumos para la revocación directa de la Resolución N.º 1275 del 6 de agosto de 2014 “Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman 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 II**

Insumos para la revocación directa de la Resolución N.º 1275 del 6 de agosto de 2014 *“Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2ª de 1959 y se toman 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.	5
2. Exposición de antecedentes (hechos).	7
3. Análisis del marco normativo de revocación directa.	10
3.1. Normas del CPACA.	10
3.2. 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 sustentarían la revocación directa.	12
5.1. La resolución 1275 de 2014 debe armonizarse con el interés público o social adoptando el marco jurídico nacional e internacional de protección del campesinado	13
Análisis del Marco Normativo	13
Marco normativo interno colombiano	20
Análisis del caso concreto	28
Conclusión con respecto a la revocación directa	30
5.2. La Resolución N.º 1275 de 2014 debe armonizarse con el marco constitucional y legal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada, a la seguridad y soberanía alimentaria.	30
Análisis del Marco Normativo	30
Análisis del caso concreto	43
Conclusión con respecto a la revocación directa	44
5.3. La resolución 1275 de 2014 debe armonizarse con el 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	44
Análisis del Marco Normativo	44
Análisis del caso concreto	55
Conclusión con respecto a la revocación directa	56
5.4. La Resolución N.º 1275 de 2014 debe armonizarse con la garantía del interés público o social y con observancia de 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 1 de 2016.	56
Análisis del Marco Normativo	56
Acuerdo 01 de 2016	63
Análisis del caso concreto	63
Conclusión con respecto a la revocación directa	64
5. Conclusiones.	64
6. Recomendaciones	65

7. Anexos	65
8. Referencias bibliográficas:	66

CONFIDENCIAL

## **1. Introducción.**

El 4 de agosto de 2025 se llevaron a cabo movilizaciones campesinas en respuesta a la inconformidad generada por la zonificación adoptada mediante la Resolución 1275 de 2014, así como por las limitaciones y demás actos administrativos que han regulado el uso y manejo del territorio en los municipios del norte de Boyacá. Como resultado de estas manifestaciones, la Seccional Páramo Sierra Nevada del Cocuy de la Federación de Parameros del Nororiente Colombiano, tras cuatro días de diálogo con el Gobierno Nacional, alcanzó el 9 de agosto un acuerdo en el Puente de Boyacá. En el numeral 5 de dicho acuerdo se estableció la necesidad de:

“Emitir un memorando que ordene al equipo técnico y jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible iniciar el 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. Una vez surta efecto la revocatoria, el páramo no podrá quedar sin instrumento de protección”.

Con esta motivación, el numeral 6 del acuerdo dispuso que, para dar cumplimiento a lo señalado en el numeral 5, la Gobernación de Boyacá suscribió un convenio con la universidad Pedagógica y tecnológica de Colombia UPTC, con el fin de brindar asesoría y acompañamiento técnico y jurídico para analizar los fundamentos de hecho y de derecho que permitan adelantar el procedimiento de revocatoria directa de dichos actos administrativos. En este sentido, la UPTC, como institución pública independiente, estructurará y entregará los insumos técnicos y jurídicos que deberán ser radicados ante el MADS como componente integral del procedimiento de revocatoria.

En este marco, el presente documento tiene como propósito compilar y desarrollar los insumos técnico-jurídicos orientados a la revocatoria de la Resolución N° 1275 del 6 de agosto de 2014, “Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones”. La elaboración de estos insumos se fundamenta en el análisis del régimen general de la revocatoria directa, con especial atención a las causales que podrían desconocer el marco jurídico nacional e internacional de protección al campesinado (numeral 2, artículo 93 del CPACA); aquellas que presuntamente resultan contrarias al marco constitucional y legal de garantía del derecho humano a una alimentación adecuada, así como de la seguridad y soberanía alimentarias (numeral 1, artículo 93 del CPACA); lo previsto en el artículo 330 de la Constitución Política; el Convenio de la OIT en materia de protección y consulta previa; y la jurisprudencia de la Corte Constitucional que desarrolla dicho derecho fundamental.

De igual manera, se tuvo en cuenta el marco normativo derivado de la Ley aprobatoria del Acuerdo de Escazú sobre participación ambiental, en armonía con los artículos 2, 79 y 80 de la Constitución, el artículo 93 sobre bloque de

constitucionalidad y los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz de 2016.

Para la construcción de estos insumos se aplicó una metodología estructurada en cuatro fases: i) planteamiento de la premisa central; ii) exposición del marco jurídico nacional e internacional, con énfasis en derechos humanos y en el marco constitucional; iii) análisis del caso concreto a partir de la revisión de la información utilizada en el proceso de zonificación de la Reserva Forestal del Cocuy, que sirvió de base para la expedición de la Resolución 1275 de 2014; y iv) formulación de conclusiones específicas para cada una de las causales de revocatoria.

Es de resaltar que, para el desarrollo de la fase metodológica número iii) no fue posible acceder a la totalidad de la información correspondiente a los estudios técnicos que sirvieron de línea base para la zonificación de la Reserva, ni a los soportes documentales de los espacios de socialización mencionados en el bloque considerativo de la Resolución. En este sentido, la única información facilitada a la UPTC corresponde a: la Resolución 1275 de 2014 en formato PDF, un archivo SHP con la capa de zonificación y un archivo de Excel denominado “*Expedientes Cocuy SRF\_Boyacá*”. Por lo tanto, no fue posible formular conclusiones definitivas sobre la resolución objeto de estudio, limitándose este documento a presentar recomendaciones orientadas a fortalecer el acceso a la información técnica y jurídica del proceso de análisis de la Resolución 1275 de 2014 y sus anexos.

Así las cosas, 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. Es necesario que la UPTC tenga acceso a la totalidad de documentos técnicos que dieron base a la expedición de la resolución 1275 de 2014.

## **2. Exposición de antecedentes (hechos).**

- En 1959, el Congreso de la República expidió la Ley 2 de 1959, *“Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.”*
- El 6 de agosto de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1275 de 2014 *“Por la cual se adopta la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, establecida en la Ley 2 de 1959 y se toman otras determinaciones”*, sobre aproximadamente 715.800 hectáreas, pertenecientes a los departamentos de Boyacá, Santander, Norte de Santander, Casanare y Arauca.
- La Resolución 1275 de 2014, respecto de las zonas tipo “A” de la Reserva Forestal del Cocuy, para el departamento de Boyacá precisó: *“Corresponde a dos polígonos ubicados en los siguientes sectores: un gran polígono en la parte occidental de la Reserva, colindando en su costado Oriental Principalmente en el Parque Nacional Natural El Cocuy; y en el segundo sector que corresponde al municipio de Cubará, se ubican varios polígonos colindantes con el Resguardo indígena TUNEBO (U’wa) y areas Tipo B. El área se distribuye en parte del suelo rural de los municipios de Chita, El Cocuy, San Mateo, Guacamayas, Panqueba, Güicán, El Espino, Chiscas y Cubará. Esta área abarca una extensión aproximada de 78.530,17 hectáreas correspondientes al 86,3% del área de la Reserva Forestal del Cocuy en el Departamento.”*

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

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

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



*polígonos en los municipios de El Cocuy, Guacamayas, Panqueba, El Espino, Güicán, Chiscas y Cubará cercanos al límite occidental de la Reserva. Esta área abarca una extensión aproximada de 5.421,27 hectáreas correspondientes al 6% del área de la Reserva Forestal del Cocuy en el Departamento.”*

- La zonificación adoptada mediante la Resolución 1275 de 2014 se realizó sin adelantar consulta previa con la Comunidad Indígena U'wa presente en el territorio y sin tener en cuenta a la comunidad campesina y las consecuencias sociales de la limitación impuesta.
- 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 respecto de la zonificación realizada mediante la Resolución 1275 de 2014 y las limitaciones en ella contenidas.
- El 4 de agosto de 2025, en el marco de una creciente inconformidad derivada de la zonificación adoptada mediante la Resolución 1275 de 2014 y sus consecuentes limitaciones y demás actos administrativos que han regulado el uso y manejo del territorio de los municipios del norte de Boyacá, 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.<sup>1</sup>
- 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*

---

<sup>1</sup> 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

*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 compromisos<sup>2</sup> concretos orientados a garantizar su permanencia en el territorio, reconocer su papel en la conservación ambiental y abrir espacios efectivos de participación comunitaria en la toma de decisiones.

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

---

<sup>2</sup> 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.

- 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 preferidas 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 artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 precisa el procedimiento de revocatoria:

*“ARTÍCULO 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.*

*Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.*

*Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso. (...)”*

### **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”*<sup>3</sup>.

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”*<sup>4</sup>

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 lo Constitución, que atenten contra el interés público social lo que generen agravio injustificado alguna persona<sup>5</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> 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.



**3.2. 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”*<sup>6</sup>

De esta forma, la Resolución N.º 1275 de 2014, por medio del cual se adoptó la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal 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.**

La competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para revocar la Resolución 1275 de 2014 está basada en las normas que le dieron la competencia para expedir este acto administrativo. Las normas son las siguientes:

El Parágrafo 3 de la Ley 1450 de 2011 dispuso que,

*“Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate”.*

Artículo 2 numeral 14 del Decreto Ley 3570 de 2011, en relación a reservar y alindar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alindar, re alindar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 1 de febrero de 2001. C.P. Olga Ines Navarrete.

## **5. Razones que sustentarían la revocación directa.**

Debe precisarse que, dado que la UPTC no ha podido acceder a la totalidad de documentos técnicos que sirvieron de soporte a la Resolución N.º 1275 de 2014, el presente constituye un análisis preliminar, razón por la cual no es posible afirmar de manera categórica que se haya incumplido o no con la totalidad de los requisitos legales y constitucionales que se analizan en el presente capítulo, que sustentaran la revocación directa del acto administrativo.

En consecuencia, el estudio se orienta a verificar si, en el proceso de expedición de la resolución, se acogieron efectivamente los parámetros normativos aplicables, en especial aquellos relacionados con la participación ciudadana, la consulta previa, la protección de los derechos fundamentales y la valoración de los impactos socioeconómicos y ambientales.

Asimismo, se deja constancia que la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC una vez cuente con el acceso a la totalidad de documentos soportes, adelantará la revisión de los estudios técnicos base del acto administrativo, a fin de complementar y profundizar este análisis preliminar.

### **5.1. La resolución 1275 de 2014 debe armonizarse con el interés público o social adoptando el marco jurídico nacional e internacional de protección del campesinado**

#### **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).

##### *“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 sólo 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).

De manera que 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 UNDROP 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 la participación en la gestión y manejo del territorio, por 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 represalias<sup>7</sup>. 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*

---

<sup>7</sup> 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).

*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. 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 afectados<sup>8</sup>. 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 estos<sup>39</sup>. 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 internacionales<sup>9</sup>. (...)*

### **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 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,

<sup>8</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 8 a).

<sup>9</sup> 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.



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 la gestión de los ecosistemas sean 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 de 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 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. 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 la gestión y manejo de los ecosistemas.

Además, prevé la Constitución Política en su artículo 58:

*ARTÍCULO 58: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser*

*desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.*

En ese sentido, este artículo garantiza la propiedad privada, pero condiciona su ejercicio al cumplimiento de la función social y ecológica. Esto significa que el propietario conserva las facultades de usar, gozar, explotar y disponer del bien, pero estas no son absolutas, pues deben ejercerse dentro de los límites que impone el interés público, social y ambiental.

Claro lo anterior, si bien las limitaciones ambientales se justifican constitucionalmente en la función ecológica, el artículo 58 exige que estas restricciones sean razonables, proporcionadas y respetuosas del núcleo esencial de la propiedad, es decir, que permitan al propietario mantener un mínimo de uso, goce y utilidad económica sobre el bien. De manera que, aunque la función ecológica habilita al legislador y a las autoridades ambientales para imponer restricciones legítimas, estas no pueden traducirse en la aniquilación total del derecho de propiedad privada ni en la exclusión de las comunidades campesinas e indígenas de sus prácticas históricas de subsistencia.

En síntesis, el precepto constitucional citado, exige ponderar el interés público ambiental con la protección de la propiedad privada, de manera que las medidas de conservación y gestión de los ecosistemas no devengan en una vulneración directa de los derechos adquiridos, de la seguridad alimentaria y del arraigo territorial.

- **Acto Legislativo 01 de 2023:**

En atención a precario tratamiento diferenciado del sujeto campesino en ordenamiento jurídico colombiano, fue menester, mediante Acto Legislativo adoptar la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las

Zonas Rurales, con la finalidad de garantizar la protección del proyecto de vida campesina y su identidad, partiendo de lo previsto en los artículos 7, 14, 16 y 70 constitucionales, en relación a los principios de diversidad étnica y cultural, derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el acceso a la cultura, respectivamente.

Así las cosas, mediante la decisión adoptada el Estado colombiano garantizará mantener las condiciones materiales para que las comunidades campesinas puedan satisfacer sus requerimientos vitales y tengan un rol activo en las decisiones que los puedan afectar, especialmente en materia ambiental.

En ese sentido, 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 concurrencia 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 socioeconómica<sup>10</sup>. 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”<sup>11</sup>*

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-196 de 2023.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014.

## 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:

*“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”<sup>12</sup>. 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”<sup>13</sup>.*

**Sentencia C-189 de 2006:** definió el derecho a la propiedad del artículo 58 constitucional, así:

*“Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias.”*  
(...)

*Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el*

<sup>12</sup>Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017.



*bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.*

La Constitución Política de 1991, en su artículo 58, al acoger una visión funcional de la propiedad, la concibe como un derecho de carácter económico orientado principalmente a garantizar que el propietario participe en la organización y desarrollo del sistema económico y social, con el fin de alcanzar los objetivos esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, impulsar el crecimiento económico y proteger el medio ambiente (C.P., arts. 2, 8, 58, 79 y 80)<sup>14</sup>.

En esa línea, la propiedad privada, entendida como pilar de las relaciones económicas, sociales y políticas, ha sido definida históricamente como el vínculo entre el ser humano y los bienes que lo rodean, que le faculta, por medios legítimos, a incorporar a su patrimonio recursos y elementos materiales necesarios para ejercer actos de uso, disfrute o disposición conforme a sus necesidades.

### **Análisis del caso concreto**

La Resolución 1275 de 2014 debe armonizarse conforme al interés público y social, y en observancia del marco normativo nacional e internacional de protección del campesinado.

En ese sentido, resulta pertinente examinar algunos de los estándares que orientan la validez de actos administrativos que, como en este caso, inciden directamente sobre la vida, el territorio y los medios de subsistencia de comunidades campesinas e indígenas.

Desde el marco internacional, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (UNDROP, 2018), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Observación General 26 del Comité DESC, establecen que los Estados deben garantizar la participación activa, libre, informada y efectiva de los campesinos antes de adoptar decisiones que afecten su territorio.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Igualmente, se reconoce el derecho a acceder a información transparente y oportuna, y se impone el deber de prevenir cualquier forma de desalojo o despojo que afecte la seguridad jurídica de la tenencia. Bajo estos parámetros, las medidas de zonificación y ordenamiento de reservas forestales deben sustentarse en procesos de consulta y diálogo sustantivo con las comunidades rurales.

En cuanto al marco interno colombiano, la Constitución Política de 1991 consagra la democracia participativa (arts. 1 y 2), el derecho a un ambiente sano y el deber de participación comunitaria en decisiones ambientales (art. 79), así como la obligación estatal de planificar el manejo de los recursos naturales en clave de desarrollo sostenible (art. 80). El artículo 58, a su vez, garantiza la propiedad privada pero sujeta su ejercicio a la función social y ecológica, lo que habilita restricciones razonables siempre que no se desconozca el núcleo esencial del derecho, esto es, la posibilidad de usar, gozar y obtener utilidad económica del bien. En esa medida, las limitaciones productivas deben armonizarse con criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Al no haberse contado con la totalidad de los estudios técnicos, no puede concluirse si estas exigencias fueron o no observadas, por lo cual este señalamiento debe entenderse como un marco de referencia preliminar que deberá ser verificado en el análisis posterior de la UPTC.

A la luz de la jurisprudencia constitucional, decisiones como la SU-095 de 2018 y la T-210 de 2025 han resaltado que los mecanismos de participación ambiental deben ser diferenciados y efectivos, en especial para comunidades rurales y campesinas, reconociendo que su exclusión perpetúa desigualdades sociales y ambientales. Por su parte, la Sentencia C-189 de 2006 reiteró que las limitaciones ambientales a la propiedad deben ser proporcionales y respetuosas del núcleo esencial del derecho. Estas reglas jurisprudenciales configuran un estándar que obliga a ponderar entre conservación ambiental y derechos sociales.

No obstante lo anterior, la verificación de si la Resolución 1275 de 2014 acogió dichos criterios y aplicó los estándares expuestos deberá realizarse una vez se cuente con los insumos técnicos necesarios para elaborar este concepto.

### **Conclusión con respecto a la revocación directa**

Es importante precisar, que este capítulo constituye un examen preliminar, cuyo propósito es establecer el marco jurídico que debe orientar el análisis de la revocación directa de la Resolución 1275 de 2014, en orden a lograr su armonización con el marco jurídico actual.

Las consecuencias jurídicas concretas respecto de la procedencia de la revocación directa sólo podrán determinarse tras un estudio más detallado de los documentos

técnicos y sociales que soportaron la medida. La UPTC, en una fase posterior, desarrollará dicho análisis integral con el fin de determinar si efectivamente se cumplieron los estándares nacionales e internacionales expuestos, y de allí derivar la recomendación definitiva sobre la procedencia de la revocación directa. Para esto se necesita el acceso a los documentos técnicos requeridos para hacer el ejercicio.

## **5.2. La Resolución N.º 1275 de 2014 debe armonizarse con el marco constitucional y legal de protección del derecho humano a la alimentación adecuada, a la seguridad y soberanía alimentaria.**

### **Análisis del Marco Normativo**

El Acto Legislativo 01 de 2025 modificó el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia<sup>15</sup>.

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

---

<sup>15</sup> “**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.*

*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”.

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 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 por 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”<sup>16</sup>.*

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).

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 Humanos<sup>17</sup>.

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”.*

---

<sup>16</sup> MEZZETTI LUCA, Los Derechos Sociales Fundamentales, Ediciones Nueva Jurídica, 2016, pág. 13.

<sup>17</sup> Ibídem. Pág. 90.



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."*

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.

### **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 ellos<sup>18</sup>.

### **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,

---

<sup>18</sup> 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).

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”*.

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.
- Respalidar 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”.*<sup>19</sup> (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 alimentaria<sup>20</sup>.

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”*<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-920 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>20</sup> Ibidem

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

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 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 2017<sup>22</sup>, el Alto Tribunal desarrolló el “*Corpus Iuris de los derechos campesinos*”.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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, 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”<sup>23</sup>

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 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”.<sup>24</sup>*

### **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,*

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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

*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, 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 puedan ver afectados con una medida limitantes de su proyecto de vida campesina, 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**

La Resolución N.º 1275 de 2014, mediante la cual se adoptó la zonificación y el ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, generó restricciones al uso



productivo de la tierra en los municipios de Chita, El Cocuy, San Mateo, Guacamayas, Panqueba, Güicán, El Espino y Chiscas del departamento de Boyacá. Tales limitaciones, por su alcance, deben fundarse en un análisis diferencial que contemplara la dependencia de las comunidades campesinas e indígenas respecto de la actividad agropecuaria, así como la incidencia en la seguridad alimentaria y los riesgos sociales asociados. Igualmente, debe reexaminar bajo los parámetros constitucionales sobre el derecho de propiedad privada (art. 58 C.P.), el cual admite restricciones, pero siempre bajo un marco de proporcionalidad, motivación suficiente y garantías de participación.

El Acto Legislativo 01 de 2025, aunque posterior, resulta ilustrativo respecto de la evolución constitucional del derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria. Desde antes de su expedición, tanto el bloque de constitucionalidad como la jurisprudencia exigían que las medidas restrictivas al uso del suelo respetaran el principio de progresividad, la indivisibilidad de los derechos humanos y la obligación de garantizar medios de subsistencia a las comunidades. Por eso, para elaborar el insumo que permita sustentar la revocación del acto administrativo, se debe analizar si durante la expedición de la Resolución 1275, se acogieron efectivamente los lineamientos internacionales y constitucionales vigentes en 2014, especialmente el PIDESC y la Observación General N.º 12 del Comité DESC.

### **Conclusión con respecto a la revocación directa**

La revocación de la Resolución N.º 1275 de 2014 debe partir del análisis de su conformidad a los parámetros constitucionales, legales e internacionales de protección del derecho a la alimentación, a la propiedad privada y a la participación de comunidades campesinas.

Las consecuencias jurídicas concretas respecto de la procedencia de la revocación directa se profundizarán tras un estudio más detallado de los documentos técnicos y sociales que soportaron la medida. La UPTC, en una fase posterior, desarrollará dicho análisis integral con el fin de determinar si efectivamente se cumplieron los estándares nacionales e internacionales expuestos, y de allí derivar la recomendación definitiva sobre la procedencia de la revocación directa. Para esto se necesita el acceso a los documentos técnicos requeridos para hacer el ejercicio.

- 5.3. La resolución 1275 de 2014 debe armonizarse con el 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**

### **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 párrafo 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 Zonificación de áreas de la Reserva Forestal 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 zonificación tipo “A” generó la prohibición del desarrollo de varias actividades productivas, que históricamente las comunidades campesinas e indígenas han desarrollado, afectando de manera directa su proyecto de vida y su cosmovisión.

Es decir, la zonificación contenida en el acto administrativo 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***

*(...)*

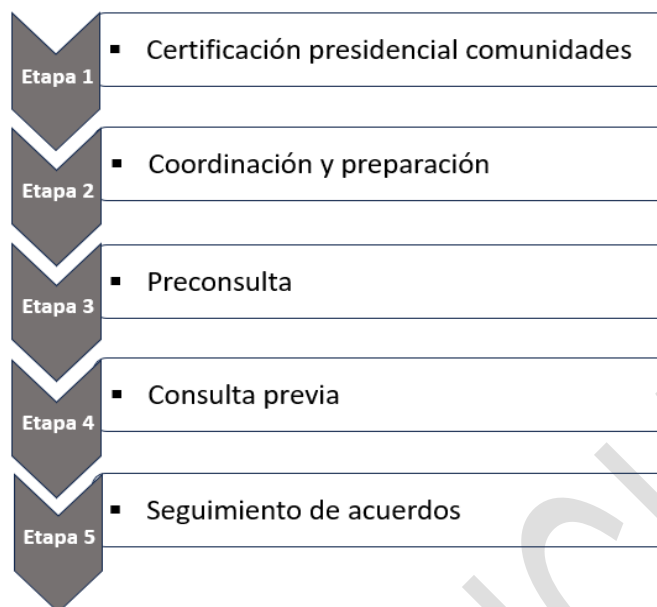
*Los siguientes mecanismos deben ser utilizados en los procesos de Consulta:*

*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.”<sup>25</sup>*

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

---

<sup>25</sup> 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](http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/directiva_presidencial_01_de_2010.pdf)



Fuente: Directiva presidencial 10 de 2013, p.2

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.”<sup>26</sup> (negrita fuera de texto.)

<sup>26</sup> Directiva Presidencial No. 10. Asunto: Guía para la realización de la Consulta previa, p 10.



- **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)

**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 (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, una medida como la zonificación fundamentada en la ley 2 de 1959, 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 renovable 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 justicia ambiental y 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 2014<sup>27</sup> 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***

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-969 de 2014. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado

**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 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.”*<sup>28</sup>

### **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

---

<sup>28</sup> 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.



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.

La Resolución 1275 de 2014, 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, afectando de manera profunda sus derechos territoriales, culturales, ambientales y políticos.

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

La CoIDH 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* representa un precedente paradigmático que trasciende lo meramente declarativo y pone en evidencia la brecha estructural entre la normativa interna sobre consulta previa y su efectiva implementación en el país.

Aunque el marco constitucional, legal y jurisprudencial colombiano reconoce la obligatoriedad de este derecho, los hechos analizados por la CoIDH demuestran una práctica reiterada del Estado consistente en anteponer intereses económicos y extractivos sobre los derechos fundamentales de las comunidades étnicas.

El tribunal resaltó:

**Derechos a la identidad cultural y espiritualidad:** la CoIDH 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.

Omitir todo lo anterior, configuraría una violación al bloque de constitucionalidad, pues se transgreden normas internas como el artículo 46 del CPACA y el párrafo del artículo 330 de la Constitución, así como compromisos internacionales vinculantes como el Convenio 169 de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, la ausencia de participación efectiva no sólo vacía de contenido los principios democráticos y participativos del Estado Social de Derecho, sino que perpetúa escenarios de conflictividad social y ambiental, reproduciendo los mismos vicios que llevaron a la condena internacional en el *Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia*.

### **Análisis del caso concreto**

La Resolución N.º 1275 de 2014, mediante la cual se adoptó la zonificación de la Reserva Forestal del Cocuy, configuró una medida administrativa de alcance general que introdujo limitaciones significativas sobre el uso del suelo en territorios donde históricamente han habitado y subsistido comunidades indígenas. Por el tipo de restricciones que conlleva, dicha decisión administrativa debía estar precedida de un proceso de consulta previa, libre e informada, conforme lo exige el párrafo del artículo 330 de la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional. (numeral 1 artículo 93 CPACA)

En ese sentido, la consulta previa no constituye un simple requisito formal, sino una garantía fundamental e irrenunciable que busca salvaguardar la integridad cultural, social y económica de los pueblos étnicos. Por tanto, la zonificación y las consecuentes limitaciones, al implicar un impacto directo en la organización

social, económica y cultural de dichas comunidades, debió sujetarse a este procedimiento participativo y de concertación. La observancia de este derecho asegura la legitimidad y validez de las decisiones ambientales, especialmente cuando estas modifican de manera estructural el uso y destino del territorio.

### **Conclusión con respecto a la revocación directa**

La revocación de la Resolución N.º 1275 de 2014 debe partir del análisis de su conformidad a los parámetros constitucionales, legales e internacionales en materia de consulta previa y participación, en aras de garantizar los derechos de las comunidades indígenas presentes en el territorio.

Las consecuencias jurídicas concretas respecto de la procedencia de la revocación directa se profundizarán tras un estudio más detallado de los documentos técnicos y sociales que soportaron la medida. La UPTC, en una fase posterior, desarrollará dicho análisis integral con el fin de determinar si efectivamente se cumplieron los estándares nacionales e internacionales expuestos, y de allí derivar la recomendación definitiva sobre la procedencia de la revocación directa. Para esto se necesita el acceso a los documentos técnicos requeridos para hacer el ejercicio.

- 5.4. La Resolución N.º 1275 de 2014 debe reexaminarse de vista a la garantía del interés público o social y con observancia de 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 1 de 2016.**

### **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”<sup>29</sup>.*

### **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<sup>30</sup>”.*

*“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 al 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 de los municipios del norte de boyacá, frente a los cuales surte efectos la resolución 1275 de 2014, en los términos señalados tiene relevancia en el marco del Derecho Internacional de los Derechos

---

<sup>29</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

<sup>30</sup> 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.

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.

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 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 para que estos participen en forma efectiva. (3) El procedimiento previsto para la participación de los campesinos y las campesinas, 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 de los municipios del norte del departamento de Boyacá objeto de zonificación, resulta discriminatorio y contrario a los instrumentos internacionales aplicables en Colombia.

### **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”.<sup>31</sup>*

*“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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>*

*“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”.<sup>34</sup>*

*“Para el efecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la participación pública y deliberada exige ciertas condiciones.<sup>35</sup> Debe ser previa, en tanto requiere escucharse 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)<sup>36</sup> que persiga*

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

<sup>32</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002.

<sup>33</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-361 de 2017 y T-413 de 2021.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

<sup>36</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-599 de 2016.

*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.<sup>37</sup> 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, 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.*

---

<sup>37</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-361 de 2017 y T-413 de 2021.

*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 2016<sup>38</sup> 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.

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.

En este contexto, resulta ineludible articular la expedición de la Resolución 1275 de 2014 con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el marco de los Acuerdos de Paz de 2016, los cuales priorizaron la reconstrucción del territorio, la protección ambiental y la participación efectiva de las comunidades como pilares esenciales para alcanzar una paz estable y duradera. Dichos acuerdos enfatizaron la necesidad de garantizar la consulta previa, el diálogo social y el respeto por las comunidades indígenas y campesinas

### **Análisis del caso concreto**

En relación con la Resolución N.º 1275 de 2014, es preciso señalar que, al tratarse de una medida de zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, con efectos en numerosos municipios, con impacto directo sobre comunidades campesinas e indígenas, su expedición se debe reexaminar con la finalidad de garantizar el interés público o social bajo parámetros de legitimidad y participación. Para ello, resulta obligatorio observar lo dispuesto en los artículos 2, 79 y 80 de la Constitución Política, que reconocen la participación ciudadana como principio estructural en la protección ambiental y en la definición de políticas públicas, así como el artículo 93 superior, que incorpora al bloque de constitucionalidad los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y ambientales.

---

<sup>38</sup> 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>

En esa medida, el procedimiento seguido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para zonificar la Reserva Forestal del Cocuy debe armonizarse de conformidad a la aplicación del Acuerdo de Escazú y en particular sus disposiciones sobre acceso a la información, participación ambiental y justicia en asuntos ambientales. Lo anterior, en atención a que la observancia de dicho tratado resulta esencial para garantizar que las comunidades afectadas puedan intervenir de manera sustantiva en la adopción de decisiones que inciden en su territorio y en sus medios de vida.

De igual manera, el Acuerdo 1 de 2016 constituye un referente normativo de especial relevancia, que si bien es posterior al acto administrativo estudiado, resulta ilustrativo respecto de la importancia en cuanto a los mecanismos de participación existentes en materia ambiental y refuerza el deber estatal de asegurar la intervención activa de las poblaciones potencialmente afectadas por decisiones de ordenamiento territorial y conservación.

### **Conclusión con respecto a la revocación directa**

El estudio de la revocación directa de la Resolución N.º 1275 de 2014 debe partir del análisis de los documentos soportes de los ejercicios de participación pública, previo a la expedición del acto administrativo, para verificar si estos son contrarios a la constitución o a la ley o si existe la necesidad de armonizar y actualizar sus postulados, bajo la óptica del Acuerdo de Escazú

La UPTC, en una fase posterior, desarrollará dicho análisis integral con el fin de determinar si efectivamente se cumplieron los estándares nacionales e internacionales expuestos, y de allí derivar la recomendación definitiva sobre la procedencia de la revocación directa. Para esto se necesita el acceso a los documentos técnicos requeridos para hacer el ejercicio.

### **5. Conclusiones.**

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.

En ese sentido, para la consolidación del insumo sobre la revocación directa de la Resolución 1275 de 2014, la UPTC necesita tener acceso a la totalidad de documentos técnicos que dieron lugar a la expedición del acto administrativo.



## **6. Recomendaciones**

Gestionar ante la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) la entrega de los documentos técnicos y soportes requeridos, con el fin de contar con información completa y suficiente que permita realizar un análisis integral y objetivo de la Resolución 1275 de 2014 y sus anexos.

Solicitar a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que informen a la UPTC la existencia de demandas contra la Resolución 1275 de 2014 ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como la presentación de recursos en su contra en sede administrativa.

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 zonificación de la Reserva Forestal del Cocuy.

## **7. Anexos**

- Anexo I: Descripción del Orden Social Perturbado

## 8. Referencias bibliográficas:

- MEZZETTI LUCA, Los Derechos Sociales Fundamentales, Ediciones Nueva Jurídica, 2016, pág. 13 y pág. 90.
- La Corte Constitucional citó 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 José Cepeda Espinosa. Ver también Sentencia C-1064 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba 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](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
- 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](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
- 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





**Uptc**<sup>®</sup>  
Universidad Pedagógica y  
Tecnológica de Colombia

VIGILADA MINEDUCACIÓN

