

Publicaciones:

Comunidad de Juristas Akubadaura

Financiado por:

Ford Foundation

Contenidos:

Francis C. Vargas Diaz.
Maryis del R. Pacheco Carvajal
Mayra L. González Rodríguez
Linda Marcela Acosta Ortiz
Fernando Herrera Arenas

Elaboración de mapas y coremas:

Mayra L. González Rodríguez

Revisión de contenidos:

Lina M. Tobón Yagarí Rocío Caballero Culma Nancy H. Millán Echeverria Carlos A. Baquero Díaz.

Corrección de estilo:

Miguel García

Diagramación:

Luisa F. Viatela Lozano

Fotografía

Archivo Akubadaura

Oficina de: Comunicaciones Akubadaura Teléfono: 3002037484 Página web: www.akubadaura.org ALCANCES Y EVOLUCIÓN
JURÍDICA DEL DERECHO A LA
CONSULTA PREVIA EN
COLOMBIA

Medidas legislativas, Proyectos, Obras, Actividades y casos emblemáticos

Este informe es realizado con el apoyo de:







RESUMEN:

Este informe analiza la Consulta Previa, Libre e Informada -CPLI- en Colombia haciendo énfasis en sus alcances y en su evolución a lo largo del tiempo. Hace una interpretación de la normatividad; un mapeo de su aplicación en medidas legislativas, administrativas, proyectos, obras y actividades; y el análisis de su implementación en diferentes casos a escala nacional. En la introducción se hace una caracterización de los pueblos indígenas y de las afectaciones a sus derechos fundamentales en el marco del conflicto armado, contexto que permite identificar las restricciones para el ejercicio del derecho a la CPLI. En los capítulos subsiguientes se analizan los estándares internacionales; el bloque constitucional; la legislación nacional y la jurisprudencia interna, marcando especial interés en los criterios establecidos por la Corte Constitucional sobre esta materia. Se tratan los alcances de la CPLI, el objeto, el ámbito de aplicación y protección, haciendo énfasis en los métodos para determinar si una medida administrativa o legislativa requiere ser consultada. En el capítulo siguiente se analizan casos específicos de CPLI en los Planes Nacionales de Desarrollo de las vigencias 2010-2014 y 2014-2018. En el capítulo final se analizan la CPLI de Proyectos, Obras y Actividades en cuatro casos: [i] Construcción de la carretera Acandí – Unguía en el resguardo Chidima-Tolo y Pescadito del pueblo Emberá en el Chocó; [ii] Construcción de la Ciudadela San Antonio en el resguardo Wounaan del río Dagua, también del Pueblo Emberá, comunidad La Meseta, Buenaventura, Valle del Cauca; [iii] Proyecto vial Ruta del Sol - Tercer Sector en el departamento del Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta de los los pueblos Arhuaco, Wiwa, Kogui y Kankuamo; y [iv] Proyecto de ampliación Puerto Bolívar Cerrejón S.A. en el resguardo Media Luna del pueblo Wayúu en el departamento de La Guajira.

PALABRAS CLAVE:

Consulta previa; consulta previa libre e informada; CPLI; pueblos indígenas; resguardos indígenas, pueblos étnicos.



ABSTRACT:

This report analyzes the Free, Prior and Informed Consent -FPIC- process (-CPLI-for its acronym in Spanish) in Colombia, emphasizing on its scope and its evolution over time. In this text, we interpret applying laws; map its application in legislative and administrative measures, projects, works and activities; and analyze its implementation in cases located in different parts of the country. In the first part, we present characterization of the indigenous peoples and the effects of FPIC over fundamental rights in the context of the armed conflict; In the subsequent chapters we explore the international standards; the constitutional law; and the national legislation and Constitutional Court rulings. The scope of the FPIC, its object, its implementation, and the methods that determine whether an administrative or legislative measure requires consultation. The following chapter analyzes specific cases of CPLI in the National Development Plans for the 2010-2014 and 2014-2018 periods. In the final chapter, we analyzed four cases: [i] The construction of the Acandí - Unguía highway in the Chidima-Tolo and Pescadito reservation of the Emberá people in Chocó; [ii] The building of the San Antonio Housing Project in the Wounaan reservation of the Dagua River, also belonging to the Emberá People, in La Meseta community, Buenaventura, Valle del Cauca; [iii] The construction of the Ruta del Sol - Third Sector road project in the department of Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta of the Arhuaco, Wiwa, Kogui and Kankuamo peoples; and [iv] The Puerto Bolívar Cerrejón S.A. port expansion project. in the Media Luna reservation of the Wayúu people in the department of La Guajira.

KEY WORDS:

Prior Consent; Prior, Free and Informed Consent; Consultation; Indigenous peoples; indigenous reservations; ethnic peoples.



TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción

2. Bloque constitucional de protección de los pueblos indígenas y la CPLI

- 2.1. Antecedentes y marco normativo internacional
- 2.2. Legislación y jurisprudencia nacional
- 2.3. Estándares y criterios establecidos por la Corte Constitucional
 - 2.3.1. Sujetos de la CPLI
 - 2.3.2. Alcances de la CPLI
 - 2.3.3. Objeto de la CPLI
 - 2.3.4. Consulta como medida de prevención
 - 2.3.5. Deberes del Estado
 - 2.3.6. Características de la CPLI
 - 2.3.7. Reglas para el ejercicio del derecho a la CPLI
 - 2.3.8. Reglas de la CPLI
 - 2.3.9. Alternativa menos lesiva
 - 2.3.10. Etapas de la CPLI y requisitos
 - 2.3.11. Casos de indemnización vía postconsulta
 - 2.3.12. Consentimiento
 - 2.3.13. Justicia Ambiental
- 2.4. La CPLI y los derechos ambientales de los pueblos indígenas
- 2.5. Visión de la CPLI desde el derecho y gobierno propio indígena
- Visión de la CPLI desde los gremios económicos y el gobierno nacional
- 2.7. La CPLI en los estados de excepción: caso de la emergencia por el COVID19

3. La CPLI en los planes nacionales de desarrollo

- 3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
- 3.2. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018
- Apropiación de recursos para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos
- 3.4. Población beneficiada
- 3.5 Conclusiones de la CP en medidas legislativas de PND

4. CPLI de proyectos, obras y actividades

- 4.1. La CPLI en cifras
- 4.2. Casos emblemáticos de CPLI con pueblos indígenas
 - 4.2.1. Resguardos Chidima-Tolo y Pescadito.
 - 4.2.2. Resguardo Wounaan del Río Dagua, comunidad La Meseta Buenaventura
 - 4.2.3. Pueblos indígenas Arhuaco, Wiwa, Kogui y Kankuamo.
 - 4.3.4. Caso comunidad Media luna. Pueblo Wayuu departamento de la Guajira

Conclusiones	
Recomendaciones	

Referencias



ÍNDICE DE MAPAS

2014-2018
Mapa 2. CPLI a Pueblos Indígenas por sector y departamento 1995-2018
Mapa 3. CPLI realizada a pueblos indígenas por departamento
Mapa 4. Sistematización de la cartografía social y diagnóstico territorial
Mapa 5. Megaproyectos en el Distrito de Buenaventura
Mapa 6. Sitios Sagrados y proyecto vial Ruta del Sol - Tercer Sector
Mapa 7. Área de afectación y comunidades Wayuu, Proyecto de ampliación Puerto Bolívar Cerrejón
ÍNDICE DE GRÁFICAS
Gráfica 1. Ruta de la CPLI y concertación PND 2010-2014
Gráfica 2. Ruta de Consulta y Concertación PND 2014–2018
Gráfica 3. Resultado del envío de solicitudes de información
Gráfica 4. Avance de acuerdos y compromisos suscritos en el PND 2014-2018
Gráfica 5. Presupuesto de entidades del Gobierno para pueblos indígenas – PND 2015–2018
Gráfica 6. Comparación de recursos reportados por derecho de petición y por SPI
Gráfica 7. Etapas de la CPLI según directiva presidencial 010
Gráfica 8. Promedio de meses en la realización de CPLI previas por año
Gráfica 9. Número de CPLI protocolizadas por año
Gráfica 10. Número de CPLI por sector y departamento
Gráfica 11. Estructura territorial adyacente al Resguardo de Chidima Tolo y Pescadito 2018
Gráfica 12. Corema de la situación territorial del Resguardo la Meseta
Gráfica 13. Contexto territorial proyecto Ruta del Sol III
Gráfica 14. Línea de tiempo de la CPLI en el proyecto de Ruta del Sol



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Fuente de los Estándares Internacionales

.....

......

.....

Tabla 2. Fuentes constitucionales y legales de estándares de la CPLI

Tabla 3. Instrumentos normativos y de política pública que han surtido la CPLI

..... Or El

Tabla 4. Entidades que implementaron acuerdos y compromisos de CPLI, PND 2014-2018

......

Tabla 5. Paralelo entre el PND 2010-2014 y el PND 2014-2018

Tabla 6. Número de CPLI según tipo de POA 1995-2018

.....

Tabla 7. Síntesis del estado de cumplimiento de los acuerdos protocolizados de la CPLI

......

Tabla 8. Tramos del proyecto Ruta del Sol - Tercer Sector

.....

Tabla 9. Órdenes contenidas en la Sentencia T-704 de 2016

.....

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACIKEK Comisión Intereclesial de Justicia y Paz

ACIRDU Asociación de Cabildos Indígenas del Río Dubasa

ADR Agencia de Desarrollo Rural

ANLA Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANCP Autoridad Nacional de Consulta Previa

ANM Agencia Nacional Minera

ANSPE Agencia Nacional Para la Superación de la Pobreza Extrema

ANT Agencia Nacional de Tierras

ANTV Agencia Nacional de Televisión de Colombia

BPIN Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional

CC Corte Constitucional

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CISAN Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional

CNA-2014 Censo Nacional Agropecuario de 2014

CNPV-2018 Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018

CONPI Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia

CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social

CONTCEPI Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación Para Pueblos Indígenas

CORPOGUAJIR

Corporación Autónoma Regional de la Guajira

CPLI Consulta Previa Libre e Informada

CVS Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú

DANCP Dirección de la Autoridad Nacional de CPLI

DAPRE Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

DIH Derecho Internacional Humanitario

DMI Dirección del Mininterior

DPS Departamento Administrativo de Prosperidad Social

ESP-ISA Empresa de Transmisión Eléctrica S.A FISCH Foro Interétnico Solidaridad Chocó

FONTIC Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

INCORA Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCODER Instituto Colombiano de Desarrollo Rural IPM Índice de Pobreza Multidimensional



ISSA Instrumento de Seguimiento, Acuerdos y Acciones en el Marco de la MPC

Mininterior Ministerio del Interior

MinTIC Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

MPC Mesa Permanente de Concertación

ONIC Organización Nacional Indígena de Colombia

ONU Organización de Naciones Unidas
OIT Organización Internacional del Trabajo
PDET Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

PGN Procuraduría General de la Nación

PINES Proyectos de Interés Nacional y Estratégico

PMA Plan de Manejo Ambiental
PND Plan Nacional de Desarrollo
POA Proyectos Obras y Actividades
POT Plan de Ordenamiento Territorial

SINERGIA Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

SGP Sistema General de Participaciones

UARIV Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UPA Unidades de Producción Agropecuaria

URT Unidad de Restitución de Tierras



A la memoria del Mayor Luis Fernando Arias, líder del Pueblo Kankuamo, abogado Defensor de los Derechos de los Pueblos Étnicos y Consejero Mayor de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC. Promotor incansable del derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada como derecho natural de los Pueblos y herramienta para asegurar su pervivencia.

Luis Fernando Arias Arias retorna para ser semilla, para ser ese Murundwa de temple y resistencia que siempre lo caracterizó, pero queda en este libro, parte de su mensaje, de su legado y preocupación, por la urgencia de proteger aquello que defiende a la vida, a los territorios y a la Ley propia de nuestros Pueblos originarios.



PRESENTACIÓN

En 1991 Colombia acogió una nueva Constitución Política y con ella un modelo de Estado Pluriétnico y Multicultural que exige conciliar desde los principios de una Democracia Participativa tangible y horizontal, diversas visiones sobre el desarrollo y los territorios, reconociendo esas otras "institucionalidades" que los gobiernan desde antes del nacimiento del Estado moderno y la República.

El principio de pluralismo jurídico, que acoge el Derecho Propio de los pueblos étnicos en el marco jurídico nacional y el enfoque étnico diferencial, que exige disposiciones institucionales respetuosas de los derechos, necesidades y cosmovisiones de los pueblos étnicos, también ha tenido algunos desarrollos gracias a llamados internacionales, Mingas y movilizaciones sociales, para buscar la paz territorial desde un proyecto de país que incluya esas otras nacionalidades, normas y realidades ancestrales, en el marco de un Estado Democrático y Social de Derecho.

En este camino, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado como derecho fundamental irrenunciable e imprescriptible de nuestros Pueblos Étnicos, como oportunidad para evaluar objetivamente riesgos, amenazas y enfoques de desarrollo territorial y como instrumento para el diálogo interétnico, la construcción de paz y el cuidado de la biodiversidad, se reafirmó en el año 2017 como política y razón de Estado, a raíz de su inclusión en el capítulo étnico de los acuerdos de paz y en el Acto Legislativo 02 de 2017, que los incorporó a la Carta Magna.

La Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura, organización de profesionales indígenas al servicio de los Pueblos Étnicos, quiso analizar ¿qué tanto avanzan nuestras Cortes en la comprensión y protección de ese Derecho, en medio de estas oportunidades históricas de transformación? y ¿cómo lo han venido haciendo el legislador y el Gobierno nacional, desde sus disposiciones normativas y administrativas? a partir del recuento de los principios y estándares internacionales de este derecho, del análisis de algunos casos emblemáticos acompañados por nuestro equipo interdisciplinario, y de contextos como la actual Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en Colombia por la Pandemia del Covid-19.

Contamos con que este informe sea un insumo de consulta útil para jueces, académicos y defensores de derechos humanos, comprometidos con los derechos de los Pueblos Étnicos y el cuidado de los territorios, así como para funcionarios de instituciones encargadas de garantizarlos, y organismos internacionales comprometidos con el seguimiento a la protección del mismo en Colombia.

Igualmente esperamos que sus contenidos animen la elaboración de piezas pedagógicas y de comunicación pública, para los procesos de formación e incidencia de nuestros Pueblos y comunidades étnicas sobre el tema.

Marcela Tobón Yagarí

Directora

Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura



1.INTRODUCCIÓN

La Consulta Previa Libre e Informada [de ahora en adelante CPLI] es un derecho fundamental de los pueblos étnicos. Por transitividad -al ser un derecho fundamental-, es exigible y es justiciable. La CPLI es exigible si en las leyes está claro y preciso cuáles son las obligaciones del Estado y quiénes son los titulares de este derecho.

A su vez, la CPLI es justiciable en los eventos en que se incumplen las obligaciones, y por lo tanto se da lugar a reclamaciones judiciales ya sea en las instancias del derecho interno, ya sea en las instancias del derecho internacional. Sin embargo, en Colombia la CPLI aún es polisémica; es decir, que existen diversas interpretaciones y debates en cuanto a los alcances y criterios que deben aplicarse.

A partir de la Ley 21 de 1991, la CPLI se ha implementado gradualmente como parte de la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, también conocido como Convenio 169 de la OIT [de ahora en adelante C169-OIT], y en consecuencia se ha expedido un conjunto de normas en los ámbitos de los tres poderes del poder público; ejecutivo, legislativo y judicial.

Este informe analiza la CPLI haciendo énfasis en sus alcances y evolución. Hace una interpretación de la normatividad; un mapeo de su aplicación en medidas legislativas, administrativas, proyectos, obras y actividades - POA; y el análisis de su implementación en diferentes casos a escala nacional.

En el segundo capítulo se analizan los estándares internacionales; el bloque constitucional; la legislación nacional y la jurisprudencia interna, enfocando el interés en los criterios establecidos desde la Corte Constitucional [de ahora en adelante CC]. Trata acerca de los alcances de la CPLI, el objeto, el ámbito de aplicación y protección, poniendo énfasis en los métodos para determinar si una medida administrativa o legislativa requiere ser consultada.

El tercero analiza casos específicos de CPLI de medidas legislativas y de política pública, respecto a los Planes Nacionales de Desarrollo [de ahora en adelante PND] de las vigencias 2010–2014 y 2014–2018, se recopilan las rutas pactadas en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas [de ahora en adelante MPC], su desarrollo y niveles de cumplimiento de lo pactado.

En el cuarto capítulo se aborda la CPLI de Proyectos, Obras y Actividades [de ahora en adelante POA] a escala nacional, en los cuatro casos emblemáticos anunciados en el resumen que nos precede.



2. BLOQUE CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA CPLI

2.1. Antecedentes y marco internacional

La autonomía y derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y bienes naturales aparece con insistencia en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como el C169-OIT, la Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo, con un alcance que reconoce el derecho a ordenar su territorio desde su Ley de Origen, Derecho Propio, necesidades y Planes de Vida, y que reconoce además su calidad de autoridades ambientales en los mismos. La incorporación de esta normatividad en el ordenamiento socio-jurídico colombiano ha sido progresiva a pesar de que estos avances sólo se hayan concentrado en materia jurisprudencial. En la práctica, los logros normativos van en contravía de las acciones de los gobiernos y conglomerados empresariales que insisten en acometer proyectos sin tener en cuenta la CPLI.

Los derechos de los pueblos étnicos del mundo, tienen como principal referente el C169-OIT, aunque también hay otros pronunciamientos legales previos y posteriores al C169-OIT-que ha permitido que la CPLI de los pueblos tenga unas referencias y criterios para su reconocimiento y cumplimiento. En conjunto, estos instrumentos son denominados como estándares.

Como antecedentes relevantes del C169-OIT, entre otros, está el Convenio 107 de 1957 "Sobre protección e integración de las poblaciones indígenas y tribales en los países independientes" que considera el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva, el consentimiento como requisito en relación a riesgos de traslados e indemnización por desplazamiento; y la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989 que le da mayor alcance al derecho de los pueblos indígenas y tribales, atendiendo postulados sobre derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y de prevención de la discriminación².

Dentro de los estándares emitidos por los organismos internacionales, son relevantes las decisiones de la CIDH³, que reconocen los siguientes derechos:

- Reconocimiento a la propiedad colectiva de pueblos sobre el territorio que habitan.
- Reconocimiento de los pueblos como sujetos diferenciados de derechos colectivos.
- La obligación del Estado de consultar.
- El derecho a la CPLI no es equiparable a un mero trámite formal sino como un verdadero instrumento de participación.
- La planificación de la CPLI.
- La búsqueda de acuerdos a través del diálogo bajo el principio de la buena fe.
- La participación activa de las comunidades en el desarrollo de la Consulta.
- La CPLI y adecuada según sus tradiciones y costumbres.

^{1.}Principal instrumento vinculante de reconocimiento de derechos a pueblos indígenas y tribales. Reconoce el derecho a la participación de los pueblos y la CPLI, salvaguardas culturales, la relación especial entre los pueblos y los territorios que habitan, etc. 2. C169-OIT. Preámbulo.

^{3.} Estos estándares han sido reiterados, ampliados y afianzados por los otros organismos mencionados, especialmente en lo relacionado al Desplazamiento de las comunidades en razón de desarrollo de proyectos en los territorios étnicos, así como los beneficios a los que tienen derecho los pueblos sobre tales provectos.



- La supervisión estatal a los estudios de impacto ambiental que elaboren las empresas interesadas en proyectos sobre los territorios.
- Información suficiente para que las comunidades tengan el conocimiento necesario de los beneficios y riesgos de los proyectos.

Por otra parte, la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas [no vinculante] reconoce el derecho a la libre determinación, el autogobierno, el derecho a la participación plena, el derecho a no ser sometido a la destrucción de su cultura y la obligación del Estado a establecer mecanismos para la prevención de actos que afecten su integridad cultural, que sean despojados, o se afecte su derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, el deber de los Estados de cooperar de buena fe en el desarrollo de la CPLI, el derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado, derecho a la reparación, entre otros. Sobre los estándares internacionales, es necesario indicar que provienen de diferentes fuentes, de los cuales se pueden distinguir:

Tabla 1. Fuente de los Estándares Internacionales		
Fuente		
Órganos de la ONU	OIT	
	Observaciones individuales de la Comisión de Expertos en Aplicación	
	de Convenios y Recomendaciones	
	Asamblea General de las Naciones Unidas Comité de Derechos	
	Humanos de las Naciones Unidas	
	El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]	
	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Comité de	
	Relatoría Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos y las	
	Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas	
OEA y SIDH	Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos	
	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	
	Corte Interamericana de Derechos Humanos	
Organismos	Banco Mundial	
multilaterales	Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	

No obstante, el C169 - OIT por su jerarquía en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es un punto de referencia para que organismos de derechos humanos internacionales respalden su espíritu mediante la definición de conceptos, el establecimiento de reglas o criterios que se han constituido como estándares internacionales; que luego, ya sea de manera vinculante o no, los Estados -vía legislativa o a través de la jurisprudencia interna- incorporan al desarrollo jurídico y práctico del derecho a la CPLI. Es decir, se diferencian dos tipos de estándares; los del ámbito internacional y los del ámbito nacional.



2.2. Normas y jurisprudencia nacional

En la medida en que los estándares internacionales se van incorporando a la normatividad interna, ya sea vía bloque de constitucionalidad –caso de las disposiciones del C169-OIT las cuales por servir como parámetros de control normativo, son parte de la unidad jurídica constitucional y por ello marco jurídico nacional⁴– o mediante el ejercicio judicial, se van convirtiendo en criterios para las decisiones y para el ejercicio de derechos. En la tabla 2 se referencian las fuentes de esos criterios o estándares internos.

Tabla 2. Fuentes constitucionales y legales de estándares de la CPLI		
Normas		
Constitución	Artículos 7, 8, 63, 329, 330.	
Legislativas	Ley 21 de 1991 Introduce al ordenamiento nacional el Convenio	
	Artículo 76 de la Ley 99 de 1993, para la explotación de recursos	
	Decreto 2164 de 1995 Titulación de tierras a comunidades indígenas	
	Decreto 1397 de 1996, Mesa Permanente de Concertación	
	Decreto 1320 del 989 Reglamentación de la CPLI para explotación de	
	Decretos 2893/11 Dirección de CPLI, Ministerio de Interior	
	3573/11 Agencia Nacional de Licencias Ambientales	
	Decreto 1076 de 2015 Reglamentación de las Licencias Ambientales	
Elaboración propia		

A través de las normas constitucionales se incorporan estándares tales como el reconocimiento al derecho de los pueblos sobre su territorio⁵, el derecho a la propiedad colectiva⁶, el autogobierno y el derecho a la participación de los pueblos en decisiones que puedan afectar su territorio⁷. De manera similar ocurre con algunas leyes emitidas después de la Constitución de 1991, que han desarrollado directamente los derechos de los pueblos indígenas o en las que se incluyen estándares de protección a los derechos de éstos, especialmente en lo atinente a la explotación de recursos naturales en sus territorios.

^{4.} La CC mediante Sentencia T-652 del 98 consideró que esta norma es contraria a la Constitución y la ley 21 del 91. Dicha apreciación fue reiterada por la Sentencia SU-383/03, por no haber sido expedida sin recurrir a la CPLI debido a que la Consulta que dicha norma busca regular, no se ajusta al contenido del C169-OIT. El bloque de Constitucionalidad fue definido por la CC a través de la Sentencia C-067/03 y otras, como aquella unidad jurídica compuesta "por...normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu.". La CC mediante Sentencia T-652 del 98 consideró que esta norma es contraria a la Constitución y la ley 21 del 91. Dicha apreciación fue reiterada por la Sentencia SU-383/03, por no haber sido expedida sin recurrir a la CPLI debido a que la Consulta que dicha norma busca regular, no se ajusta al contenido del C169-OIT.

^{5.} Artículo 63. Dentro del capítulo de los derechos sociales, económicos y culturales, se establece la inalienabilidad, la no prescripción y la inembargabilidad de las tierras de los pueblos étnicos.

^{6.} Artículo 329. Sobre la conformación de los entes territoriales indígenas, en esta norma se reitera el carácter colectivo e inajenable de los Resguardos.

^{7.} El Artículo 330 de la C.P. contempla las formas de gobierno de los territorios y las funciones de sus instituciones, con base en la autonomía y libre determinación de los pueblos. En su parágrafo integra el derecho a la participación de los pueblos en dos sentidos, uno frente a la explotación de recursos naturales y dos, las decisiones [Entendido como medidas legislativas y administrativas], que puedan afectar los territorios



Sin embargo, con respecto al decreto 1320 de 1998, que busca regular el derecho fundamental de los pueblos a la CPLI, la CC ha ordenado en varias ocasiones su inaplicación. Así como las Directivas presidenciales 01 de 2010 y la 10 de 2013, disposiciones no consultadas con los pueblos étnicos del país, que han generado en su implementación por parte de la Dirección de CPLI una imposición del ejercicio del derecho a la CPLI, específicamente cuando se trata de POA.

En este sentido, de manera reciente por medio del decreto 2353 del 26 de diciembre de 2019, expedido por el Mininterior, se modifica la institucionalidad encargada de la atención al cumplimiento del derecho a la CPLI, siendo conformada la ANCP, entidad encargada de atender el derecho a la CPLI, con autonomía administrativa y financiera.

Desde 2000 los gobiernos colombianos se han encomendado a la misión de debilitar el derecho de la CPLI. Tal misión se le ha facilitado al gobierno actual por la aplicación de las medidas de emergencia adoptadas en el segundo trimestre de 2020.

Desde 2018 han cursado iniciativas agresivas para implementar tal misión, entre las cuales se destacan:

- [i] el proyecto de ley para reglamentar la CPLI radicado en el año 2018 ante el Congreso de la República por el Partido Cambio Radical.
- [ii] el proyecto de ley estatutaria que elaboró el gobierno nacional con ese mismo objetivo a finales del año 2019 sin consultar a los pueblos indígenas.
- [iii] la aprobación del Decreto 2353 de 2019 que crea la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Mininterior [de ahora en adelante ANCP], dotándola de facultades para definir los lineamientos de las mismas sin consultar a los pueblos étnicos.
- [iv] la solicitud hecha en abril de este año por varios gremios del país⁸, para que el gobierno nacional flexibilice y determine la realización de los procesos de Consulta Previa de manera virtual, así como los trámites de las licencias ambientales durante la emergencia económica y social.
- [v] la Circular de marzo de este año del Mininterior para permitir la virtualización de la CPLI.

En común, estas iniciativas configuran un escenario tendiente a:

- [i] reducir el diálogo intercultural -implícito en la CPLI- a un mero requisito de forma. En el mejor de los casos, asume los procesos de CPLI como un derecho residual, que no puede estar por encima de la seguridad jurídica de las empresas
- [ii] desconocer el protagonismo de los pueblos étnicos en la definición de los lineamientos y alcances de la CPLI, otorgando una discrecionalidad excesiva al Mininterior para determinarlos;

^{8.} Firmada por empresarios como Camilo Nariño Alcocer, presidente de la Asociación Colombiana de Minería [ACM], quien además es director de Asuntos Corporativos de Anglo Gold Ashanti, Eduardo Pizano de Narváez, quien fue presidente de la Asociación Colombiana de Gas Natural – Naturgas de 2009 a 2016 y también fue Ministro de Desarrollo Económico, durante el gobierno del Presidente Andrés Pastrana, Secretario General de la Presidencia de la República, Presidente de Telecom, Senador de la República y Gerente de Asuntos Públicos de Shell en Colombia, y el actual presidente de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Jens Mesa Dishington.



[iii] desconocer el principio de adecuación cultural de las CPLI, que exige adaptar sus procedimientos a los calendarios, Ley de Origen y Derecho Propio de los Pueblos, así como a sus costumbres y arquitectura territorial, Planes de Vida, de Salvaguarda y Etnodesarrollo -estos últimos de los Pueblos Afrocolombianos- para facilitar la entrada de proyectos empresariales a territorios ancestrales

[iv] promover, desde las entidades que deben garantizar este derecho, el discurso de la CPLI como un derecho privilegiado, desgastante y costoso, cuando las mismas se realizan a raíz la decisión que toma el gobierno, de delimitar polígonos mineros, bloques petroleros y proyectos hidroeléctricos o agroquímicos, en territorios ancestrales y ecosistemas frágiles del país.

Por otra parte, en las condiciones de acceso a derecho, las afectaciones territoriales ocasionadas en el marco del conflicto armado, generan una brecha que limita el ejercicio del derecho a la CPLI por parte de los pueblos indígenas, a continuación, se abordarán algunos de estos elementos a manera de ilustración general.

De acuerdo a la Corte Constitucional, el Derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada en especial la SU 123 de 2018, se ha señalado que esta debe ser entendida como: "un espacio de disertación entre iguales en medio de las diferencias", razón por la cual tanto el Estado como la empresa deben explicar de forma concreta y transparente, cuáles son los propósitos del Proyecto Obra o Actividad (POA) a realizar o de la medida administrativa a expedir, brindando garantías para que la comunidad pueda exponer sus necesidades y puntos de vista frente a los mismos.

Sin embargo, las desigualdades sociales y territoriales, limitan, por una parte, la comprensión de los proyectos, obras o actos legislativos y las afectaciones jurídicas, sociales, ambientales y económicas que estos generan en sus territorios. Y, por otra parte, impiden la exigibilidad de los derechos reconocidos en el marco de la CPLI. Situación agravada ante la carencia de asesoría de terceros y de un mayor acompañamiento institucional que blinde, acompañe y asesore a los pueblos indígenas para responder las crecientes solicitudes de consulta previa, y que permitan su exigencia de derechos cuando los intervinientes: Estado o empresa no garanticen el cumplimiento del mismo, omitiendo su presencia en el territorio o negando el bloque constitucional de protección al que los pueblos indígenas tienen derecho.

El derecho a la CPLI, representa un desequilibrio entre un actor que tiene toda la información y especialidad técnica sobre la obra, proyecto o el acto que requiere realizar o expedir, con un objetivo claro de conseguir el consentimiento; y por otro lado, una comunidad con elementos básicos de comprensión respecto al riesgo de ser impactada, más allá de la concepción autónoma de su territorio y de su Plan de Vida con un objetivo mínimo, ser afectados de la menor forma posible.

En términos generales, la población indígena es el 4,4% de la población colombiana, con una amplia diversidad cultural representada en 115 pueblos que habitan el territorio nacional según CNPV 2018, mayoritariamente joven con un 54% menor de 15 años, pero con una alta dependencia demográfica, es decir, que de cada 100 personas en edad productiva, 81,2 dependen de ellos, cifra superior del valor para población en general que es de 58,8. Económica, según el Censo Nacional Agropecuario del año 2014.



En este sentido el rezago educativo, tiene mayores implicaciones para la población indígena al representar una brecha significativa del resto de la población, específicamente por tener una menor escolarización (20%) por nivel educativo frente al total de la población nacional, la tasa más baja de escolaridad en todos los rangos etarios frente al total nacional, menor población que accede a educación superior y un bajo nivel de escolaridad de los jefes de hogar en las familias indígenas de las zonas rurales siendo el 27,5% no saben leer ni escribir⁹.

Así como, en términos del Índice de Pobreza Multidimensional, según los resultados del estudio realizado en el Censo Nacional Agropecuario de 2014 el 69.5% de la población indígena se encuentra en condiciones de pobreza. Así, el 51% de las viviendas de los territorios indígenas no tiene conexión a electricidad, el 80% no tiene conexión a acueducto y el 94.5% no tiene conexión a alcantarillado. En general, la población indígena presenta altas cifras respecto al resto de la población en los diferentes condicionantes del IPM - además de los ya mencionados- tal como son: material inadecuado en pisos (48.5%), material inadecuado de paredes exteriores (48.5%), rezago escolar (38%) y barreras en acceso a servicios de cuidado de la primera infancia (10%).

Si la situación en términos de acceso a derechos básicos es deficitaria, en materia territorial el uso efectivo para actividades productivas agrícolas es reducido, ya la mayor parte del territorio se encuentra con presencia de bosques con un 93% y solo el 5.3% tiene uso agropecuario (CNA, 2014). Sin embargo, su localización en zonas periféricas del país y los intereses de actividades lícitas e ilícitas, así como el desarrollo de megaproyectos ha generado una fuerte afectación y victimización por los impactos del conflicto armado.

Situación reconocida por la Corte Constitucional mediante el Auto 004 de 2009, en el que declara que los pueblos indígenas de Colombia "están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas"¹⁰.

Al respecto, la Corte indicó la complejidad de los factores propios del conflicto armado o conexos a él que operan como causas de la eliminación, el desplazamiento y la desintegración de los pueblos indígenas, entre ellos: la presencia y confrontaciones de actores armados en sus territorios, el despojo territorial por intereses económicos de la tierras y los recursos naturales, las actividades económicas lícitas o ilícitas, las fumigaciones de cultivos ilícitos sin el cumplimiento de la Consulta Previa, la instalación de bases militares sin Consulta Previa y la presencia de MAP (Minas Antipersona) y MUSE (Municiones Sin Explotar).

En este sentido, las sentencias judiciales que a la fecha se han expedido en el marco de los procesos de restitución de tierras, han reiterado las afectaciones de la minería legal e ilegal sin consulta previa y la fumigación con material glifosato sobre los territorios, como factores de afectación directa territorial. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), cerca del 12% de las personas que aparecen en el RUV, son población étnica, de las cuales 200 mil corresponden a población indígena, que un 82% ha sido desplazada de su territorio.

^{9.} Censo Nacional Agropecuario, 2014



Este conjunto de elementos mencionados, de forma general aproximan a las brechas poblacionales, en acceso a derechos y en las afectaciones generadas por el conflicto armado como elementos relevantes para comprender las desigualdades en el ejercicio pleno con las que se enfrentan las comunidades indígenas ante el derecho a la CPLI.

2.3. Estándares y criterios establecidos por la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha introducido principios, criterios y reglas de aplicación del derecho a la CPLI. En concordancia con los derechos de los pueblos étnicos reconocidos a nivel internacional, los elementos legales desarrollados por la CC responden a su vez a las circunstancias económicas y políticas nacionales e internacionales, en especial con las actividades extractivas de recursos naturales no renovables y su relación con el uso y ordenamiento del territorio. En ese sentido, desde los años noventa hasta mediados de 2018, se han proferido, aproximadamente, 200 sentencias, tanto de tutelas, de constitucionalidad y de unificación, sobre la materia.

2.3.1. Sujetos de la CPLI

La CC reconoce que son sujetos de este derecho los pueblos indígenas, afrodescendientes, palenqueros, negros, raizales y Rrom; para los últimos es principalmente en relación con las consultas a medidas legislativas y administrativas. La identificación de los sujetos del ejercicio del derecho a la CPLI basado en el C169-OIT, atienden a criterios objetivos y otros subjetivos. Con respecto a este último la CC señala que:

"El derecho fundamental a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, afrodescendientes y raizales busca proteger y preservar sus usos, valores y costumbres, tradiciones, cosmovisión, formas de producción y todos los demás ámbitos que los definen e identifican" Desde la jurisprudencia se ha señalado la necesidad de comprender que en la estructura cultural y societal étnica la dimensión colectiva resulta fundamental, sin desmedro de la existencia de la dimensión individual de los sujetos."

2.3.2. Alcances de la CPLI

La CPLI se enmarca en función del derecho a la libre determinación de los pueblos étnicos que se constituye como un parámetro de control abstracto de constitucionalidad en la revisión de las medidas administrativas y legislativas que atañen a dichos pueblos y comunidades¹², y así mismo, en el caso de proyectos de exploración o explotación de recursos naturales que generan una afectación directa o indirecta sobre las comunidades y el territorio. Como requisito *sine qua non*, se debe consultar a las comunidades indígenas y afrodescendientes antes de expedirse una licencia ambiental. Por lo tanto, la CPLI resulta ser un requisito previo sin el cual no puede la autoridad estatal competente emitir autorización alguna para la realización de los proyectos. La razón de ello es la protección especial a la diversidad cultural e identidad de las comunidades dispuesta en la Constitución Política .

^{11.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T514/12

^{12.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-882/11

^{13.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-462A/14



2.3.3. Objeto de la CPLI

El objeto de la CPLI es garantizar la participación de los pueblos y comunidades para que puedan proteger sus derechos frente a POA, así como frente a medidas legislativas y administrativas que involucren sus derechos e intereses. La CC ha identificado dos ámbitos a los que responde la CPLI: el primero es de protección, del cual se deriva un segundo para la aplicación de la CPLI. De acuerdo con la jurisprudencia, estos ámbitos se pueden sintetizar de la siguiente manera:

[i] Ámbito de protección. Cuando las medidas desarrollen o traten los temas expuestos por la OIT o las normas internas sobre los derechos de los pueblos indígenas o tribales, o cuando se identifique la afectación directa, se activan mecanismos para la participación directa [vía CPLI] o indirecta, es decir, que afecta de manera general tanto a los pueblos como a los demás ciudadanos [se activarán mecanismos que protejan sus derechos en la misma medida que los de los demás].

[ii] Ámbito de Aplicación de la CPLI. El ámbito de aplicación está directamente relacionado con el primer postulado, es decir, cuando la medida trata los temas del C169-OIT o las normas sobre derechos de los pueblos o bien, haya afectación directa a estos.

En todo caso, la CC ha reiterado que siempre será un criterio de identificación, la afectación directa y específica. Como criterios orientadores para la determinación del ámbito de aplicación de la CPLI:

- La afectación directa hace alusión a la intervención que una medida [política, plan o proyecto] determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas. El hecho de que la medida se oriente a desarrollar el C169-OIT.
- La imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica.
- La afectación directa consiste en una incidencia diferencial de la medida frente a los pueblos indígenas y en comparación con el resto de la población¹⁴. [Relator de las Naciones Unidas].

Con respecto a la procedencia por el tipo de afectación se ha afirmado, según la Sentencia T-766/15:

"el ámbito material de procedencia está dado por la afectación directa de cualquiera de los derechos de las comunidades indígenas y no exclusivamente por la eventual incidencia en los territorios indígenas"

En el derecho a la CPLI, de acuerdo con el C169-OIT, las actividades en las cuales se genere alguna de las siguientes afectaciones a las comunidades indígenas: traslado o reubicación de las tierras que ocupan; enajenación de sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estar fuera de su comunidad; las relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional; la determinación de las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno y las relacionadas con la enseñanza y la conservación de su lengua. A su vez:



"Las medidas que no encuadran en esas hipótesis deben examinarse bajo la óptica de la regla general de afectación directa. Esto, a su vez, exige valorar las especificidades de cada caso, pues es posible que el impacto que determinada medida cause en cierta comunidad sea mayor o menor del que le generaría a otra 15".

[iii] Afectación de POA. La afectación directa de los POA era determinada de acuerdo con la equivalencia que tanto el interesado en el proyecto [particular o público] como el Mininterior, hacían entre esta y el "área de influencia", es decir, se requería un reconocimiento administrativo de la existencia de la comunidad, que se valoraba con base en la revisión de los datos de entidades con información geográfica y étnica del país, y de acuerdo al polígono del POA debía traslaparse con el del territorio estrictamente habitado por la comunidad. La CC ha ampliado las definiciones¹⁶, con respecto al área de afectación así:

El área de influencia directa es la zona:

"en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios. Debido a que las áreas de los impactos pueden variar dependiendo del componente que se analice, el área de influencia podrá corresponder a varios polígonos distintos que se crucen entre sí" [Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015].

La afectación directa es un concepto más amplio, que surge de lo establecido en el C169-OIT y de la jurisprudencia constitucional colombiana. La afectación contempla múltiples hipótesis de daños o potenciales lesiones a los derechos de una comunidad, dependiendo de la verificación de estas lesiones - o potenciales lesiones- para determinar si en un evento en específico procede la realización de la CPLI. Dicha afectación debe analizarse conforme al posible daño que se produzca en el conjunto de derechos étnicos, y no solamente respecto de hipótesis limitadas como lo es el territorio físico en el que se asientan los pueblos¹?

[iv] Afectación en medidas legislativas y administrativas. En cuanto a la afectación directa y específica en medidas legislativas y administrativas, se estableció que:

"...aquellas medidas legislativas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos". Para la Corte, así, una medida legislativa susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales es aquella que "altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios" 18.

^{15.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-226/16

^{16.} Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-704/16

^{17. &}quot;A ello debe añadirse que esa área es determinada por la persona interesada en el otorgamiento de la licencia ambiental. Si la Corte permitiera la asimilación de estos dos conceptos, en la práctica, es el particular quien estaría definiendo cuándo y dónde se está, por una parte, en presencia de comunidades étnicas y, por otra, en qué escenarios es viable garantizar el derecho a la Consulta previa. Ese es un panorama constitucional que esta Corte no comparte. Reiterando lo dicho hasta el momento, el parámetro para la procedencia de la Consulta es el C169-OIT y la jurisprudencia de esta Corporación y no la propuesta que los particulares presentan en el licenciamiento ambiental." Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-704/16



El Alto Tribunal ha formulado unos métodos para lograr identificar las afectaciones en un marco de garantías al derecho fundamental en cuestión, tal es el caso de la Sentencia C-194/13, en la cual se señala que, en principio, toda interpretación debe ser casuística, es decir, en cada caso se deberá examinar la situación concreta para identificar el grado de afectación generada por medidas legislativas y POA.

2.3.4. Consulta como medida de prevención

La CPLI se constituye, sin duda, en un mecanismo de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas cuando las medidas que puedan considerarse de interés nacional llegasen eventualmente a generar impactos a la integridad de los pueblos étnicos del país:

"Esta corporación destacó en qué medida proyectos que los voceros de los grupos mayoritarios podrían estimar de gran importancia y prioridad para la comunidad, pueden ser simultáneamente percibidos por los grupos étnicos como una grave amenaza para la integridad de su identidad étnica y cultural, lo que a su turno justificaría la realización de procedimientos consultivos. En todos estos casos, la Corte ha puntualizado que para que el derecho a la integridad étnica y cultural sea verdaderamente protegido es necesario prevenir, o según el caso impedir, toda acción que pueda conducir al desconocimiento o anulación de dicha diversidad, o al debilitamiento de su propia identidad e integridad cultural" 19

2.3.5. Deberes del Estado

El Estado, tiene dentro de sus fines "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación", de esta disposición constitucional se ha aferrado la CC para esclarecer los deberes y obligaciones del Estado y del Gobierno frente a la protección de los derechos de los pueblos. Siendo el Estado encargado de velar por la protección de la cosmovisión, autonomía, costumbres, tradiciones y la forma de ver el mundo de los pueblos étnicos del país, evitando intromisiones o alteraciones, que los afecten o pongan en riesgo de exterminio37. Siendo delegadas estas obligaciones y deberes en las entidades públicas en todos los niveles territoriales, quienes deben garantizar la identificación de las comunidades que pueden ser afectadas, la aplicación de la CPLI bajo criterios de protección, la ruta para el ejercicio de este derecho; a su vez que el diálogo entre las partes sea fructífero²⁰.

Por otro lado, reconocer que los pueblos son propietarios de los territorios que colectivamente habitan, implica que el Estado debe determinar las propiedades y posesiones de las comunidades mediante la delimitación de los espacios efectivamente ocupados², encargándose de constituir, sanear y ampliar los territorios, salvaguardando los derechos sobre estos, más allá de sí habitan o no de forma permanente en ellos, permitiendo el desarrollo de sus actividades tradicionales, la toma de medidas para su protección especial y el ejercicio del gobierno propio, reconociendo sus derechos sobre los recursos naturales, el derecho a la CPLI y permitiendo la participación de los beneficios que generen los proyectos que se desarrollan sobre su territorio y procurando la indemnización de daños.

^{19.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-795/13 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-641/12

^{20.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-396/14

^{21.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-371/14



La ANCP [decreto 2353 de 2019], debe permitir que los miembros de la comunidad²² valoren las ventajas y desventajas de la medida, que manifiesten sus inquietudes y pretensiones en defensa de sus intereses y pronunciarse sobre la viabilidad, a modo de conseguir el Consentimiento Libre e Informado de éstos; para lo cual debe garantizar que se brinde un conocimiento pleno del proyecto o la medida en que este pueda afectarlos directamente. De acuerdo con la CC, en los casos de los POA es la ANCP la encargada de la expedición de certificación de presencia de comunidades étnicas, así como de:

"Requerir al solicitante para que suministre la información que la entidad considere necesaria, con el fin establecer el área de influencia directa del proyecto; ... valerse, entre otras fuentes de información, de las bases de datos sobre resguardos indígenas y títulos colectivos de comunidades negras del INCODER en liquidación, o de la información sobre el carácter urbano o rural de un predio según el Esquema de Ordenamiento Territorial, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial o el Plan de Ordenamiento Territorial que suministren las autoridades municipales o distritales y, ... Realizar verificaciones de campo, cuando la información suministrada por otras entidades o por el solicitante no sea suficiente para determinar la presencia de comunidades étnicas." 23

Sin embargo, debido a los casos reiterados de poca diligencia en la expedición del Certificado de Presencia de Comunidades Étnicas, por parte del ANCP, debido a que no aparecen en las bases de datos de algunas entidades con información geográfica del país, pero que materialmente existen o tienen presencia en sus territorios que se pretenden intervenir para el desarrollo de proyectos²⁴. La CC, señaló por medio de Sentencia T-313/16, que dicho certificado es relevante pero no determinante para justificar la realización de la CPLI.

2.3.6. Características de la CPL²f

La CPLI se desarrolla en etapas dentro de unos términos flexibles y previamente acordados con los pueblos. Esta característica se debe a que las comunidades no están obligadas a abandonar sus actividades económicas, sociales, culturales y espirituales para entregarse por completo al desarrollo de la CPLI, ya que esta surge del interés de un externo al intervenir en los territorios y no de las propias comunidades.

Cada etapa de la CPLI, debe adoptar procedimientos que permitan la creación de espacios de negociación y de intervención de las instituciones indígenas, así como lo establece las Sentencia T-011/2018, contar con un proceso preconsultivo en el que se defina la forma de realización de la CPLI; realizar la CPLI con antelación a la medida que pueda afectar directamente a la comunidad; contar con la capacidad de generar efectos en la decisión, y garantizar el enfoque diferencial, en el que se valoren los rasgos culturales que identifican a cada pueblo. Dicha Sentencia, a su vez señala como:

^{22.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-313/16

^{23.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-713/17.

^{24. &}quot;Además, según se explicó, un primer elemento para demostrar la afectación directa de un pueblo indígena es si la medida se traslapa con su territorio colectivo, bien sea en términos geográficos, bien en términos culturales, en tanto que un segundo elemento, de naturaleza probatoria, es la certificación de presencia de comunidades indígenas, siempre que ambos se comprendan y asuman el territorio en términos culturales y como un indicador relevante, no excluyente, acerca de la afectación directa; el certificado de Ministerio del Interior, como un medio de prueba de utilidad, pero que debe trascender los criterios geográficos, el concepto técnico de área de influencia directa y debe analizarse en contexto con los demás elementos probatorios disponibles." SU-217/17



"en algunos casos excepcionales se requiere el consentimiento informado de las comunidades, la atribución para decidir finalmente sobre el desarrollo de una política estatal reside exclusivamente en las autoridades públicas, sin que por ello se entiendan autorizadas para incurrir en actos arbitrarios respecto de las resoluciones que adopten". ²⁶

Con respecto al carácter previo de la CPLI, su ejercicio debe realizarse antes de que se comience el proyecto de explotación, incluso desde la formulación del proyecto y antes del inicio de las actividades de prospección, o se tome la decisión normativa que concierne a las comunidades directamente. Adicionalmente, las comunidades deben estar acompañadas por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Es imperativo señalar que las convocatorias y oficios que se les notifiquen a las comunidades sobre las medidas o proyectos no tienen valor de CPLI, se pueden enmarcar en una "etapa" de acercamiento.²⁷

2.3.7. Reglas para el ejercicio del derecho a la CPLI

La diversidad étnica propia de los pueblos étnicos hace imposible construir un mecanismo único para el desarrollo de la CPLI y sería un atropello a dicha diversidad, donde se homogenicen tanto a los pueblos como al procedimiento; de allí que la CC en varias ocasiones haya incorporado unos criterios y reglas generales, que deben orientar la realización de la CPLI con las comunidades, sin que con este ejercicio se deban desconocer sus particularidades. La definición más clara y organizada la presentó la CC en 2011, al fallar a favor de las comunidades de Chidima y Pescadito en el Chocó, mediante la Sentencia T-129/11, en la que indicó las reglas que debían aplicarse a la CPLI, especialmente en casos de POA. Los criterios también han sido desarrollados en la Sentencia C253/13 de la CC indicando algunas reglas tanto para Medidas como para los POA, entre ellas:

- El reconocimiento de la inexistencia de un procedimiento establecido en el C169-OIT.
- El principio de buena fe y la flexibilidad que exigen este tipo de procedimientos, no convirtiéndose en un trámite informativo.
- La necesidad de realizar una preconsulta en la que el Gobierno y las comunidades establezcan la manera en la que se realizará la consulta.
- Ante la carencia de acuerdo con las comunidades, esto no exime a las autoridades de adoptar una ley, siempre que se haya garantizado una real y efectiva participación de las comunidades.
- La participación de los grupos étnicos no culmina con la radicación del proyecto, sino que continúa en el Congreso con los representantes legítimamente elegidos por dichas comunidades.
- La consulta no excluye la aplicación de las medidas establecidas en una ley se requiere de ulteriores procesos de Consulta, el examen del requisito de CPLI para la disposición legislativa es más flexible.

En adelante, los criterios, elementos, características y reglas de la CPLI han ido adquiriendo mejor forma, en la medida que la definición de conceptos claves para la protección de derechos se han podido exigir y respetar a través de los fallos de la CC.

^{26.} Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-011/18

^{27.} La Sentencia Su 039/97, indica las características necesarias para que la consulta cumpla con el carácter previo.



2.3.8. Reglas de la CPLI

La Sentencia T-129 de 2011, establecieron y reafirmaron reglas y subreglas para la realización de la CPLI. La CPLI es un derecho de naturaleza fundamental: Lo que significa que su ejercicio práctico debe estar sujeto a ello.

- Diálogo entre iguales: Con este criterio se busca que haya respeto entre las partes, pero también que se entienda que la CPLI es el vínculo y mecanismo para el relacionamiento entre el Estado y las comunidades.
- No se admiten procedimientos que no cumplan con los requisitos esenciales de los procesos de CPLI, es decir, asimilar la CPLI a meros trámites administrativos, reuniones informativas o actuaciones afines.
- Es necesario establecer relaciones de comunicación efectiva basadas en el principio de buena fe, en las que se ponderen las circunstancias específicas de cada grupo y la importancia para este del territorio y sus recursos.
- Flexibilidad de los términos: Es obligatorio que no se fije un término único para materializar el proceso de consulta y la búsqueda del consentimiento.
- Etapa de preconsulta y pos-consulta: Es obligatorio definir el procedimiento a seguir en cada proceso de CPLI, en particular mediante un proceso preconsultivo y/o post consultivo a realizarse de común acuerdo con la comunidad afectada y demás grupos participantes. Es decir, la participación ha de entenderse no sólo en la etapa previa del proceso, sino conforme a revisiones posteriores a corto, mediano y largo plazo.
- Ponderación de derechos: Es obligatorio realizar un ejercicio mancomunado de ponderación de los intereses en juego y someter los derechos, alternativas propuestas e intereses de los grupos étnicos afectados únicamente a aquellas limitaciones constitucionalmente imperiosas.
- Consentimiento: Es obligatoria la búsqueda del consentimiento libre, previo e informado.
 Las comunidades podrán determinar la alternativa menos lesiva en aquellos casos en los
 cuales la intervención: [a] implique el traslado o desplazamiento de las comunidades por
 el proceso, la obra o la actividad; [b] esté relacionado con el almacenamiento o
 vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o [c] representen un alto
 impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en
 riesgo la existencia de la misma.
- En todo caso, en el evento en que se exploren las alternativas menos lesivas para las comunidades étnicas y de dicho proceso resulte probado que todas son perjudiciales y que la intervención conlleva al aniquilamiento o desaparecimiento de los grupos, prevalecerá la protección de los derechos de las comunidades étnicas bajo el principio de interpretación pro homine.
- Es obligatorio el control de las autoridades en materia ambiental y arqueológica, en el sentido de no expedir las licencias sin la verificación de la CPLI y de la aprobación de un Plan de Manejo Arqueológico conforme a la ley, so pena de no poder dar inicio a ningún tipo de obra o en aquellas que se estén ejecutando ordenar su suspensión.
- Es obligatorio garantizar que los beneficios que conlleven la ejecución de la obra o la explotación de los recursos sean compartidos de manera equitativa. Al igual que el cumplimiento de medidas de mitigación e indemnización por los daños ocasionados.
- Es obligatorio que las comunidades étnicas cuenten con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación en el proceso de consulta y búsqueda del consentimiento. Incluso de la posibilidad de contar con el apoyo de organismos internacionales cuyos mandatos estén orientados a prevenir y proteger los derechos de las comunidades étnicas de la Nación.



Reafirmadas en forma más reciente, por el Fallo de unificacia jurisprudencial SU - 123 de 2018, en aspectos como:

- a. Las Consulta Previas como procesos horizontales y diálogos interétnicos entre autoridades.
- b. La CPLI como un derecho fundamental cuyo núcleo esencial es la pervivencia física y cultural de los Pueblos étnicos y sus comunidades.
- c. El principio de adecuación cultural, que exige procedimientos, tiempos y metodologías respetuosas de las costumbres de cada Pueblo, como pilar fundamental para la materialidad del derecho en los territorios.
- d. El consentimiento como el bien jurídico supremo a proteger en los procesos de Consulta, y de allí la búsqueda honesta y tangible de la concertación, como su propósito fundamental.
- e. El alcance del Derecho a la CPLI, en términos de oportunidad para evaluar objetivamente, no solo los riesgos ambientales de la iniciativa consultada, sino los socio económicos y culturales, así como la posibilidad de analizar en forma abierta y participativa, las compensaciones y beneficios que pueda generar a la comunidad consultada (el acceso a los beneficios del desarrollo, que menciona el Convenio 169 OIT).
- f. Los procesos de certificación de presencia de pueblos étnicos en las áreas de influencia de la obra, actividad o proyecto a consultar, como procesos que deben ser cada vez más transparentes y con metodologías e indicadores de evaluación mucho más claros.
- g. Los criterios para definir las áreas de influencia y los niveles de afectación de un proyecto, obra o actividad, que deben superar la mera evaluación por vecindad geográfica a una comunidad, para evaluar sus posibles impactos ambientales, socioeconómicos o culturales en la misma.
- h. La consulta previa, libre e informada, no solo como derecho, sino como instrumento y oportunidad para el diálogo interétnico, la construcción de paz y el cuidado de la vida planetaria, en términos de lucha contra la deforestación, los efectos adversos del cambio climático y el cuidado de la biodiversidad.

2.3.9. Alternativa menos lesiva

Con respecto a la alternativa menos lesiva, la CC señaló en la Sentencia T-426 de 2014 la importancia de determinar la misma en los casos en los cuales se implique el traslado o desplazamiento de la comunidad, exista almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos o representen un alto impacto social, cultural o ambiental, en este caso:

"...no se puede obligar a una comunidad étnica a renunciar a su forma de vida y cultura por la mera llegada de una obra de infraestructura o proyecto de explotación, por ello entre las alternativas que se presenten en la consulta para mitigar los eventuales impactos, deberá escogerse la menos lesiva para su integridad cultural y étnica".



Sentencia que se acoge a lo promulgado por la Constitución en el sentido de la protección especial a las minorías étnicas en proyecto que puedan desfigurar o hacer desaparecer sus modos de vida, motivo por el que:

"la Corte encuentra necesario que la consulta y el consentimiento informado de las comunidades étnicas en general pueda determinar la alternativa menos lesiva en aquellos eventos que: [i] impliquen el traslado o desplazamiento de las comunidades por la obra o el proyecto; [ii] estén relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y [iii] representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma, entre otros". ²⁹

2.3.10. Etapas de la CPLI y requisitos

Para cumplir el proceso de Consulta Previa, se deben surtir unas etapas y requisitos que se desprenden de jurisprudencia en la materia. En la sentencia T-308/18, la CC ha validado el procedimiento contemplado en las directivas presidenciales sobre las cuales hay una discusión, porque, aunque el Gobierno y la Dirección de la ANCP las justifica como una guía interna interinstitucional, en el ejercicio material del derecho las impone a las comunidades, especialmente en las CPLI de POA, sin que estos instrumentos hayan sido previamente consultados ante los órganos correspondientes para estos fines.

Pese a lo anterior, debido a que hace parte de la línea jurisprudencial de la CC, se presentan a continuación las etapas indicadas por el alto tribunal:

[i] certificación sobre la presencia de las comunidades étnicas³º, [ii] apertura del proceso y convocatoria³¹; [iii] preconsulta³²; [iv] preacuerdo³³; [v] CPLI y protocolización; [vi] la protocolización³⁴; [vii] seguimiento al cumplimiento³⁵, la ejecución de los acuerdos y de las

Sentencia T-012/18

^{29.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-462 A/14

^{30.} La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior es el ente encargado de certificar si en el área de influencia de los proyectos, obras y/o actividades hay o no presencia de grupos étnicos minoritarios. Dicha dependencia, con base en un registro, determina si alguna comunidad étnica se halla en el lugar del proyecto, obra o actividad. Si no hay presencia, la ejecución y trámite continúa su curso, mientras si son detectadas debe surtirse la CPLI.

^{31.} En tal supuesto, el ejecutor del proyecto, obra o actividad y la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior deberán convocar a las partes y terceros interesados para formar parte de la CPLI mediante una convocatoria pública que deberá incluir a las comunidades potencialmente afectadas o interesadas, a las autoridades ambientales[91] y territoriales, a los órganos de control como lo son la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación o la Defensoría del Pueblo y a los demás terceros interesados.

^{32,} Como lo son los Talleres de Identificación y Análisis y Concertación de Medidas de Manejo de los proyectos, obras o actividades y sus posibles impactos o repercusiones; los participantes podrán exponer sus argumentos, presentar afectaciones directas y esgrimir sus propuestas y contrapropuestas con el fin de construir un acuerdo viable que satisfaga en mayor medida los intereses de cada uno de los participantes mediante un consenso fruto de un discusión democrática, participativa y deliberativa, tal cual lo ha señalado la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional en materia de CPLI.

^{33.} La Corte dictó parámetros en relación con el principio de Buena Fe: [a] la consulta debe ser efectiva y conducente; [b] sin fijar términos perentorios o condiciones ineludibles para su cumplimiento; [c] con espacios oportunos para incidir en la toma de decisiones, antes de la presentación del proyecto de ley; [d] en el que participen voceros representativos de las comunidades, conforme a instancias diferenciadas o escenarios de representación global; [e] en la que se cuente con un proceso preconsultivo para definir las condiciones de la CPLI; [f] no puede responder a un modelo único aplicable a todos los pueblos, sino respondiendo a los usos y costumbres diferenciales, respondiendo a sus métodos o modelos de decisión

^{34.} Los proyectos, obras o actividades con licenciamiento ambiental deberán ser protocolizados por la autoridad ambiental [Corporaciones Autónomas Regionales o ANLA]. Los proyectos, obras o actividades que no identifiquen deterioro grave a los recursos naturales renovables, al medio ambiente, ni introduzcan modificaciones considerables o notorias al paisaje, deberán ser protocolizados por la Dirección de CPLI.

^{35.} La ejecución y verificación de lo acordado se verificará mediante las actuaciones realizadas por el Comité de Seguimiento, que será liderado por la Dirección de CPLI del Ministerio del Interior. Dicho Comité, podrá requerir periódicamente a las entidades públicas y a los ejecutores del proyecto, obra o actividad, el cumplimiento de lo acordado. Además, podrá acudir a los organismos de control y promover acción de tutela en caso de presentarse un incumplimiento objetivo y recurrente que afecte la existencia de la comunidad étnica. Corte Constitucional de Colombia



obligaciones contenidas en ellos se hará en los mismos términos pactados y en concordancia con los principios de buena fe y *pacta sunt servanda*; [viii] cierre de la CPLI; [ix] acuerdo de la CPLI. Siendo obligatorio el cumplimiento de los acuerdos por parte del Estado y sus entidades como del particular involucrado, en los casos que corresponda. Así como en la efectividad:

"...es decir debe producir efectos sobre la decisión a adoptar. De tal manera que, las autoridades deben darle valor a lo que allí se acordó e importancia y respeto a la palabra de las comunidades"³⁶.

Con respecto a la omisión de realización de la CPLI en medidas administrativas, la CC señala dos escenarios. La declaratoria inexequibilidad de la medida por la violación al derecho fundamental y la exequibilidad condicionada hasta que se subsane tal omisión, en caso de que la medida afecte proporcionalmente a los pueblos étnicos³⁷. Como lo detalla por medio de las sentencias C251/12, C1051/12; y T646/14 de la CC. De igual manera, sobre el agotamiento del derecho recalcó:

"La CPLI se agota cuando se informa a las comunidades sobre la propuesta de ley en instancias suficientemente representativas, se las informa sobre el alcance y los efectos que sobre ellas puedan tener y se les proporciona espacios para pronunciarse sobre el contenido del proyecto."

2.3.11. Casos de indemnización vía postconsulta

Hay algunos casos, especialmente relacionados a POA, en los que ya fuese por no existir para entonces una norma vinculante para el reconocimiento y salvaguarda de los derechos de los pueblos o, por haberse soslayado el procedimiento, se adelantaron actividades que ocasionaron daños al territorio y derechos de las comunidades; la CC se ha pronunciado en el sentido de propiciar la realización de Post Consulta para revisar los planes POA y se analicen los impactos causados y por causar, se definan medidas de mitigación y la compensación a las comunidades por los daños causados.

Algunos de los pronunciamientos de la CC al respecto, incluyen la Sentencia T-704/16 en la que la CC ordenó a la ANLA y a la empresa minera Cerrejón a revisar su Plan de Manejo Ambiental junto a las comunidades que se hayan visto afectadas por sus actividades, definir los daños causados y las medidas de indemnización; lo que constituye un proceso postconsultivo.

2.3.12. Consentimiento

La búsqueda del consentimiento de las comunidades es una de las finalidades de la CPLI, por tanto, este será previo en la medida que sea otorgado por las comunidades antes de la proyección y ejecución de los proyectos -para el caso de POA-; y antes de la radicación en los órganos legislativos y administrativos —en relación a las medidas y políticas-. Será libre, porque no puede otorgarse bajo presiones de las otras partes; e informado debido a que las comunidades sujetas del derecho deberán conocer los detalles de las medidas y proyectos,

^{36.} Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-384A/14.

^{37.} Mediante la Sentencia C-251/12 de la Corte Constitucional, se amplía este concepto



así como los daños y beneficios que estas le puedan generar a sus derechos. Sin embargo, su exigibilidad para llevar a cabo la medida o proyecto dependerá del grado de afectación que pueda causar a las comunidades y pueblos. Dicho "grado de afectación" es valorado con base al principio de proporcionalidad.

En la Sentencia T-485 de 2015, la CC aclaró que sobre la aplicación del principio de proporcionalidad se obliga a que cuando se está ante dicha afectación intensa, el simple diálogo y la concertación sobre las medidas no resulte suficientemente garantistas del derecho a la diversidad étnica y cultural, sino que sea necesario que se logre dicho consentimiento libre, expreso e informado. La Sentencia T129 de 2011, consideró los casos concretos en los que es obligatorio el consentimiento:

- Cuando la gravedad de la medida amenace la existencia de la comunidad.
- Cuando se almacenen materiales peligrosos en el territorio étnico o no se eliminen materiales peligrosos en el territorio o éstos sean trasladados al territorio de una comunidad.
- Cuando se trate de planes de desarrollo a gran escala.

En los casos en los cuales las situaciones obligan el consentimiento, este criterio se convierte en una garantía reforzada para la protección de los derechos y territorio de los pueblos, más no en un derecho a veto de las comunidades, es decir el consentimiento no es igual a derecho al veto:

(...) Podría resultar incompatible con el principio según el cual la consulta es un diálogo entre iguales y no un derecho de veto consagrado en cabeza de las comunidades indígenas o tribales, de manera que podría surgir una contradicción normativa cuando, en un evento determinado en que es aplicable la regla del consentimiento, una medida no logra alcanzar la aceptación de la comunidad o pueblo interesado pues, en términos prácticos, la medida no puede realizarse, así que la comunidad concernida habría efectuado un veto de la misma. La Corte Constitucional, sin embargo, ha expresado que mientras la consulta previa a las comunidades indígenas es el estándar general, el consentimiento previo, libre e informado es un estándar excepcional que procede en los eventos descritos por la jurisprudencia constitucional y el derecho internacional, asociados al traslado o reubicación de una comunidad, por amenaza de extinción física o cultural o uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios".

La expresión "veto" genera la impresión de una barrera arbitraria, que no requiere razones para imponerse frente a otros puntos de vista y vías de acción y, por lo tanto, no parece responder adecuadamente al sentido que inspira la consulta, concebida como un diálogo de buena fe, entre iguales, y destinado a alcanzar acuerdos que tomen en consideración los impactos ambientales, sociales y económicos de una medida, en un intento de conciliar concepciones de desarrollo diversas.

En los casos en los cuales la protocolización de la CPLI no obliga a conseguir el consentimiento o acuerdos entre las partes, la CC ha referido la importancia de que la decisión de las autoridades no se funde en el autoritarismo y que se proteja la identidad social, cultural y económica de los pueblos indígenas. En este caso, el proceso de CPLI se entenderá cumplido 38.



2.3.13. Justicia ambiental

Este criterio ha sido acogido por el alto tribunal de cierre constitucional, es de importante relevancia porque en él confluyen los fines del Estado, el derecho a la igualdad en relación al derecho al ambiente sano que tienen todos los ciudadanos, pero con un enfoque particular derivado del reconocimiento a la especial atención a los colectivos que, por sus razones étnicas y territoriales, son quienes asumen la mayor vulneración a sus derechos. Con respecto a la conceptualización de Justicia Ambiental, la CC ha indicado:

"Es un concepto que integra, primero, la demanda de justicia distributiva, es decir el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad, ya sea nacional o internacional, eliminando aquellos factores de discriminación fundados ya sea en la raza, el género o el origen étnico [injusticias de reconocimiento], o bien en la condición socioeconómica o en la pertenencia a países del Norte o del Sur global [injusticias de redistribución]. La Justicia Ambiental, está basada en los siguientes principios: [i] principio de equidad ambiental prima facie, conforme al cual todo reparto inequitativo de tales bienes y cargas en el diseño, implementación y aplicación de una política ambiental o en la realización de un programa, obra o actividad que comporte impactos ambientales debe ser justificado, correspondiendo la carga de la prueba a quien defiende el establecimiento de un trato desigual. Asimismo, de este primer componente se deriva. [ii] principio de efectiva retribución y compensación para aquellos individuos o grupos de población a los que les corresponde asumir las cargas o pasivos ambientales asociados a la ejecución de un proyecto, obra o actividad que resulta necesaria desde la perspectiva del interés general." "

Los dos componentes de la justicia ambiental objeto de análisis cuentan con soporte constitucional expreso y quedan comprendidos dentro del mandato constitucional que ordena asegurar la vigencia de un orden justo [art. 2 CP]. En relación con el primero de ellos, el artículo 79 de la Carta consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, disposición que, interpretada a la luz del principio de igualdad establecido en el artículo 13, constituye el fundamento de un derecho fundamental de acceso equitativo a los bienes ambientales y un reparto igualmente equitativo de las cargas contaminantes, al igual que un mandato de especial protección para los grupos sociales discriminados o marginados.⁴⁰

2.4. La CPLI y los derechos ambientales de los pueblos indígenas

En Colombia, los proyectos que exhiban riesgos ambientales para los pueblos indígenas, exigen que se armonice la Ley 21 de 1991 -sobre la CPLI- con normas tales como el Decreto 1397 de 1996 (que crea la MPC y exige la concertación para proyectos de este tipo), y como La Ley 99 de 1993, que exige licencias ambientales soportadas en diagnósticos y estudios de impacto ambiental, así como también planes de manejo ambiental consultados con las comunidades, y de los planes de compensación ambiental, cuando las partes lo consideren necesario.

Por otra parte, fallos de altas cortes , qué declaran a la naturaleza como sujeto de derechos, revelan una tendencia judicial fuerte, que interpreta los derechos ambientales y

^{39.} Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-704-16

^{40.} Corte Constitucional de Colombia Sentencia, SU217/17.

^{41.} Como el 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, que declara la Amazonía Colombiana Sujetos de Derechos, el Fallo T-622 de 2016 de la Corte Constitucional, que declara al Río Atrato Sujeto de Derechos, El Fallo T-038 de 2019 del Tribunal Superior de Medellín, que Declara al Río Cauca Sujeto de Derechos, o el de Tribunales de Boyacá y Neiva, que hace lo mismo con el Páramo de Pisba y el río Magdalena respectivamente.



territoriales de los pueblos indígenas con respecto a los ecosistemas del país, al reconocer una fuerte conexión entre la pervivencia de los pueblos indígenas y sus saberes ancestrales con el cuidado de ecosistemas que no son aislados sino que se conectan con diversos territorios y centros poblacionales, y cuyas pérdidas puede constituir una amenaza para humanidad y el planeta. La implementación participativa de estos fallos con los pueblos étnicos, en el marco de consultas y diálogos horizontales y transparentes, constituye otro precedente importante al comprender el alcance del derecho a la consulta y su armonización con los derechos ambientales y de la tierra.

2.5. Visión de la CPLI desde el derecho y gobierno propio indígena

Algunos pueblos indígenas asumen la CPLI como un derecho natural del que dependen para su pervivencia y para el cuidado de los bosques, páramos y cuencas hídricas del país⁴², por lo que la reafirmación jurídica que de ella hacen diversas instancias nacionales e internacionales, es justamente eso, el reconocimiento de una facultad que ya existe ancestralmente desde la ley de origen y derecho propio de muchos de ellos: la de gobernar sus territorios desde su propia cosmovisión, cosmología y cosmogonía, y darse su propio ordenamiento territorial y plan de vida. En este sentido, ninguna decisión pública o privada, local o global, que genere riesgo de afectación física o cultural, se puede tomar sin el consentimiento de los órganos colegiados de las comunidades (asambleas de autoridades), sin diálogo horizontal directo y presencial "gobierno a gobierno", sin la debida valoración de riesgos y beneficios, y sin el respeto considerado a sus calendarios ancestrales, buen vivir y sitios sagrados⁴³.

La transparencia y en el acceso a información sobre los proyectos y sus riesgos, las garantías presupuestales para contar con equipos técnicos de apoyo y desarrollar las rutas de cada consulta, la claridad en los lenguajes, el acceso documental y la prohibición de prácticas de estigmatización, división y desinformación durante los diálogos, son principios que los Pueblos Indígenas defienden constantemente, así como el principio de "No consulta", de cualquier actividad que amenace con enfermarlos, empobrecerlos o despojarlos de la autonomía sobre sus territorios y los bienes naturales de los mismos⁴⁴, visión además acorde a la jurisprudencia nacional y a varias de las normas e instrumentos internacionales citados antes.

Por la importancia de este derecho para su futuro y al igual que en países como México, Perú y Brasil, pueblos indígenas de varias partes de Colombia⁴⁵, vienen adecuando culturalmente la legislación vigente sobre la materia, a su cosmovisión, planes de vida y de salvaguarda, armonizándola a su Derecho Propio y Ley de Origen, mediante instrumentos de gobierno propio conocidos como protocolos de la CPLI.

^{42.} Declaración de los Pueblos Indígenas de la Orinoquía Colombiana, sobre los Derechos a la Consulta Previa y el medio ambiente (Puerto Gaitán Meta – 2019).

^{43.} Declaración de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, sobre los Derechos a la Consulta Previa y el medio ambiente (Leticia – Amazonas – 2019).

^{44.} Declaración Indígena de Bogotá, sobre el Derecho Fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada (Bogotá 2019).

^{45.} Resguardo Cerrodeo del Pueblo Wayuu en la Guajira, Resguardo Santa Rosalía del Pueblo Sáliba en Vichada, Comunidad Santa Rita del Pueblo Pijao en Tolima, Comunidad del Pueblo Inga en Santiago – Putumayo, Resguardo Kwe´sx Yu Kiwe del Pueblo Nasa en Valle del Cauca, Resguardo Ñambi Piedra Verde, del Pueblo Awá en Nariño, entre otros (ONIC 2019), han venido aprobando sus Protocolos Propios de CPLI, para proteger su derecho a la CPLI, desde el principio de adecuación cultural de las consultas (Conv. 169-89 OIT) y su bien jurídico supremo que es la búsqueda del consentimiento.



2.6. Visión de la CPLI desde los gremios económicos y el gobierno nacional

El proyecto de ley para reglamentar la CPLI radicado ante el Congreso de la República por el Partido Cambio Radical en el 2018; el Proyecto de Ley Estatutaria que elaboró el gobierno nacional con ese mismo objetivo a finales del 2019; la aprobación del Decreto 2353 de 2019, la carta enviada en abril de este año por varios gremios del país, para pedir al gobierno nacional la flexibilización y virtualización de las CPLI y trámites de Licencias Ambientales, durante la emergencia económica y social; y la Circular de marzo de 2020 del MinIterior, para permitir dicha virtualización de las CPLI, tienen varios aspectos en común: [i] reducen el diálogo intercultural, [ii] desconoce el protagonismo de los pueblos étnicos en la definición de sus lineamientos y alcances, otorgando una discrecionalidad excesiva al Mininterior para determinarlos, [iii] desconoce el principio de adecuación cultural de las consultas previas.

2.7. La CPLI en los estados de excepción: caso de la emergencia por el COVID19

Según la Circular 2020-DMI-1000 de 2020 del Mininterior "se recomienda, promueve y permite, el uso de medios virtuales para la realización de la CPLI de medidas legislativas y administrativas, para la prevención de los contagios del COVID19". Aunque la Circular fue derogada por presión internacional, de los órganos de control y de las mismas organizaciones indígenas del país, la iniciativa generó desconfianza porque su implementación habría excluido a las comunidades, para participar de manera plena, suficiente y efectiva, de las decisiones y de los proyectos. Así, la CPLI quedaría convertida en un mero trámite burocrático exprés, para favorecer el interés del sector privado en territorios colectivos ancestrales, con todos los riesgos físicos, socioeconómicos, ambientales y culturales que eso supondría a su pervivencia, la de sus territorios y ecosistemas.

La Corporación Comunidad de Juristas Akubadaura, conceptuó en ese momento la inconstitucionalidad de dicha circular. Para tal efecto, durante estos estados, también regirán las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la función que corresponde cumplir a los representantes o agentes gubernamentales.

De manera específica, la inconstitucionalidad referida por la Corporación se sustenta en los siguientes elementos de la jurisprudencia colombiana:

- El artículo 125 de la Constitución Política (sobre Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica) en que se justificó, no autoriza la emisión de disposiciones que suspendan los derechos humanos y libertades fundamentales, o limiten la aplicación y vigencia de los Tratados y Convenios Internacionales en consonancia con las Sentencia C252-2010⁴⁶ y la Ley 137 de 1994 mediante la cual se regulan los estados de excepción⁴⁷.

^{46.} Sentencia C252 -2010, la cual establece que "...si bien la carta Política le confiere al Presidente de la República poderes extraordinarios, no revisten un grado absoluto, al encontrarse limitados por diversos tipos de controles (políticos y jurídicos) que buscan impedir los excesos y a la vez garantizar los principios fundamentales del Estado. En esa medida, las facultades excepcionales son restrictivas, no pueden suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales..."

^{47.} Ley 137 de 1994 en su artículo 3°, señala la prevalencia de tratados internacionales, según el artículo 93 de la Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia, prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos "



- El Decreto 417 de 2020 (*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*), tampoco autorizó (ni lo puede hacer) disposiciones que modifiquen el alcance de derechos fundamentales como el de la CPLI, sobre lo contemplado en el Convenio 169 de 1989, la norma que lo ratifica (Ley 21 de 1991) y jurisprudencia de la materia que se encuentra estipulado en su artículo 3⁴⁸.
- La decisión por parte de Mininterior de permitir CPLI de forma inconsulta y por vía de Circular, desconoce las realidades y circunstancias de los pueblos indígenas de Colombia, respecto a las limitaciones de accesibilidad y conectividad, así como de las formas tradicionales de comunicación y decisión, lo que representa un desacato del principio de adecuación cultural de las Consultas, y del enfoque diferencial de las medidas administrativas, del que tratan fallos judiciales como la Sentencia T025 de 2004, y los Autos 004 de 2009 y 277 de 2017 de la Corte Constitucional, restringiendo la vigencia y acceso a este derecho por parte de los mismos, en términos de lo establecido en el Convenio 169 -89 de la OIT⁴⁹ y normas derivadas.
- La Circular en cuestión desborda su naturaleza legal, en tanto no se limita a orientar o expresar el pensamiento de un funcionario con respecto a alguna norma existente, sino que busca flexibilizar el acceso y goce de un derecho fundamental como la CPLI "recomendando, promoviendo y **permitiendo**" mecanismos y canales de materialización de este derecho, no dispuestos en la norma ni concertados con los pueblos, tal como es señalado por parte del Consejo de Estado mediante la Sentencia 2556 de 2012⁵⁰.
- El desbordamiento de facultades administrativas, es decir, establecer un acto administrativo pero expedido por medio de una Circular, constituye una extralimitación de funciones con implicaciones judiciales, tanto para el funcionario emisor de la Circular, como para la vigencia de la disposición contemplada en la misma de acuerdo con la ley 137 de 1994 en su artículo 20 y 52 51.

agentes gubernamentales. Ley 137 de 1994.

^{48.} El Gobierno nacional adoptará mediante Decretos Legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este Decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo"

^{49.} Teniendo en cuenta que el Convenio 169 - 89 de la OIT, en su Art 7 num. 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. Artículo 8 num. 1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

^{50. &}quot;Ha precisado esta Corporación que las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues si se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras instancias o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial. Igualmente se ha sostenido que si las circulares o las cartas de instrucción, tienen por objeto dar a conocer el pensamiento o concepto del superior jerárquico a sus subalternos, en relación con determinadas materias, o impartir instrucciones a los empleados de las distintas dependencias sobre la mejor manera de cumplir las disposiciones normativas, sin que se contengan decisiones, se está en presencia de simples actos de servicio. Conforme a lo señalado, se parte de la premisa de que los actos administrativos constituyen la expresión unilateral de la voluntad de la Administración por medio de la cual se crea, en forma obligatoria, una situación jurídica de carácter general, impersonal o abstracta, o bien de carácter subjetivo, individual y concreto, es decir que se trata de una decisión capaz de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, de vincular a los administrados.

No obstante puede ocurrir que, por extralimitación de funciones o por invadir el ejercicio de las mismas o por error de técnica administrativa, a través de un acto de servicio, trátese de una circular o de una carta de instrucción, se tomen decisiones que son verdaderos actos administrativos, evento en el cual, sin duda alguna, pueden ser demandables por vicios en su formación ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo" Sentencia 2556 de 2012 del Consejo de Estado (Sala Plena)

^{51.} Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Artículo 52. Responsabilidad. Cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior, Conmoción Interior, o Emergencia Económica, Social y Ecológica, serán responsables el Presidente de la República y los Ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias. Para tal efecto, durante estos Estados, también regirán las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la función que corresponde cumplir a los representantes o



3. La CPLI en los Planes Nacionales de Desarrollo

Las decisiones administrativas y legislativas que puedan afectar de manera directa y a los pueblos indígenas deben cumplir con el derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada como lo reconoce el marco jurídico nacional e internacional, sin embargo, no ha sido por la voluntad unilateral del Estado colombiano su materialización, sino que lo ha sido en virtud de los ejercicios de movilización y de organización política de los pueblos indígenas como lograron exigir el derecho a la CP en este tipo de medidas. En 1996, luego de varias acciones organizativas de los pueblos originarios en diversas regiones del país y a partir de la toma u ocupación pacífica de la sede de la Conferencia Episcopal Colombiana, con duración mayor a un mes, se logró que el Gobierno Nacional, les escuchara las denuncias de las constantes violaciones a los derechos humanos, las problemáticas territoriales y falta de cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución de 1991, y firmara dos Decretos a favor de los pueblos indígenas, entre ellos, el Decreto 1397 de 1996, el cual crea la Mesa Permanente de Concertación [de ahora en adelante MPC], con el⁵óbjeto concertar "todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento de los acuerdos a que allí se lleguen". Conforme a su objetivo y funciones de la MPC, hasta hogaño han protocolizado 16 instrumentos normativos y de política pública que han surtido su respectiva CPLI. Así como de la concertación, de los cuales se han expedido .

53

Tabla 3. Instrumentos normativos y de política pública que han surtido CPLI		
Iniciativa del Gobierno Nacional	Iniciativas Indígenas	
PND 2010-2014 "Prosperidad para Todos".	El Decreto 2333 de 2014. Protección y seguridad	
	jurídica de las tierras y territorios.	
La Ley 1381 de 2010 o Ley de Lenguas Nativas.	Decreto 1953 de 2014. Poner en funcionamiento	
	los Territorios Indígenas.	
	Decreto 2719 de 2014. Parámetros y	
El Decreto Ley de Víctimas No 4633 de 2011.	procedimientos para la ejecución de los recursos	
	de la Asignación especial del SGP.	
Las bases para el Programa de Garantías de los		
Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas		
[Auto 004 de 2009].		
El Decreto 2500 de 2010. Reglamentación transitoria		
en el marco de la construcción e implementación del		
SEIP.		
191 Acuerdos en el marco del PND 2010-2014.		
Se Incluyó un Artículo para adicionar en el Proyecto		
de Ley Estatutaria 130 2015.		
Decreto 2363 de 2015 de creación Agencia Nacional		
de Tierras.		
Decreto 870 de 2017 de Pago por Servicios		
Ambientales y otros incentivos a la conservación.		
Decreto Ley 902 de 2017 de Reforma Rural Integral		
en el marco del Acuerdo Final.		
Decreto 893 de 2017 de creación de los Programas de		
Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).		
Elaboración propia con base en la información de la Secretaría Técnica Indígena de la MPC 2015		

^{52.} Secretaría Técnica Indígena de la MPC: De Gobierno a Gobierno. Segunda Edición 2015

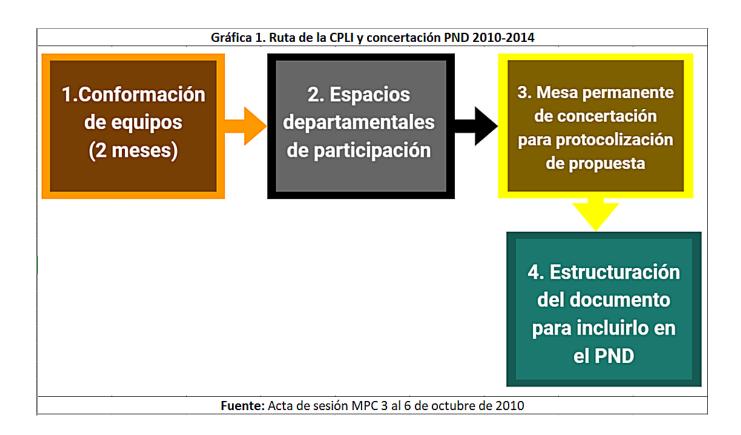


Como se evidencia, apenas tres de las políticas o normas consultadas y concertadas en el marco de la MPC han sido una iniciativa desde los Pueblos Indígenas, no obstante, es importante resaltar que aquellas que corresponden a normas o políticas del Gobierno Nacional, han tenido una propuesta desde los Pueblos Indígenas para su concertación.

A continuación, se hace un balance del cumplimiento del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada de los pueblos indígenas en los Planes Nacionales de Desarrollo de los períodos 2010-2014 y 2014-2018; considerando como ha señalado la Corte Constitucional, que los PND deben someterse a un proceso específico de Consulta Previa con los Pueblos indígenas, al ser susceptibles de afectar a los pueblos originarios (Sentencia C 702 de 2010), teniendo en cuenta que, la Ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo tiene una parte general y a un plan de inversiones de las entidades públicas nacionales (art. 339 CN), correspondientes a programas, proyectos, políticas y/o asignaciones, que inciden de manera directa y específica sobre las vidas y territorios de los pueblos indígenas.

3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Se llevó de acuerdo a la ruta metodológica pactada en el marco de la MPC ⁵⁴; que contemplaba las siguientes etapas: [i] Ruta concertada; [ii] Cumplimientos – con la ruta concertada, hasta la conformación de la mesa de protocolización; [iii] Protocolización de 96 acuerdos; [iv] Incumplimientos – falta de garantías para la participación. – incluir como capítulo y por tanto excluido de los objetivos macro. Indicadores, metas y asignación presupuestal, justificaciones incumplimientos; [v]Seguimiento. MPC; [v]Análisis.





En enero de 2011, se protocolizaron 96 de los compromisos concertados⁵⁵ con pueblos indígenas para ser incluidos como un capítulo del PND. Sin embargo, los acuerdos fueron incluidos como un anexo [IV.C.1-1]⁵⁶, lo que implicó, que no fueran incluidos en los objetivos nacionales y sectoriales, así como, que carecieran de indicadores, metas y asignación presupuestal (Plan Plurianual de Inversiones). En conclusión, pese a los compromisos logrados, es evidente el problema de planificación tanto de las políticas, como de las acciones puntuales, una debilidad estructural para contar con estrategias sistemáticas de seguimiento y evaluación, así como una ausencia de garantías para el cumplimiento efectivo del derecho fundamental a la CPLI en el marco del PND.

Pese al vacío en términos de planificación, diferentes instancias y espacios gubernamentales y no gubernamentales, hicieron seguimiento a los 96 acuerdos protocolizados: [i] Mesa Interinstitucional por parte del Gobierno Nacional: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Asuntos Indígenas del Mininterior, Programa Presidencial Indígena. La cual incorporó indicadores y metas formuladas unilateralmente por las entidades del Gobierno Nacional con competencias. [ii]Secretaría Técnica Indígena de la MPC, la cual contrastó la información remitida desde la Mesa Interinstitucional y sostuvo reuniones técnicas con el Gobierno Nacional. [iii] Contraloría General de la República, la cual prestó asesoría técnica a las instancias indígenas y realizó informes de seguimiento a la ejecución de los compromisos indígenas. La siguiente gráfica expresa el resultado del seguimiento de dichas instancias.

Según el Sistema de Información ISAA de la Secretaría Técnica Indígena de la MPC, sólo se cumplió con el 7,32% de los acuerdos; medición basada en los criterios de ejecución de las actividades y la efectividad para el cumplimiento de los compromisos. Por su parte la Contraloría General de la República, según los reportes institucionales concluyó que el 7% de las acciones informadas se encontraban en estado de evaluación y fueron ejecutadas. La Mesa Interinstitucional del Gobierno, reportó que el 48% de los acuerdos suscritos dieron cumplimiento a la meta o correspondieron al núcleo de los compromisos, no obstante, las metas se formularon posterior a los acuerdos por parte de las entidades con competencias de forma unilateral y muchas de ellas disminuyeron el alcance de lo protocolizado en la MPC.

Como conclusión se tiene que ninguno de los resultados del seguimiento arrojó un balance positivo, en el efectivo cumplimiento de los compromisos, permitiendo afirmar que la CPLI realizada no contó con las garantías necesarias ni generó beneficios conexos respecto a la legitimidad de la Consulta como derecho fundamental, como lo son la construcción de la confianza mutua, el fortalecimiento de los canales de comunicación y la credibilidad por parte de los pueblos indígenas en los compromisos del Estado. Según la Contraloría General de la República, las entidades justificaron el incumplimiento de los acuerdos, por⁵⁷:

 Incertidumbre jurídica, respecto a la obligatoriedad y necesidad de realizar CPLI en los proyectos destinados a cumplir con los compromisos.

^{55.} De los compromisos quedaron excluidos, los temas de asignación presupuestal y reconocimiento de Autoridades Indígenas como autoridades ambientales.

^{56.} Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos

^{57.} Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Informe de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de los Compromisos Establecidos entre el Gobierno Nacional y las Comunidades Indígenas Contenidos en el PND 2010 – 2014. Bogotá, D.C. 2014. Pág. 13 – 14



- Dificultades en la contratación, como la imposibilidad de realizar convenios interadministrativos con resguardos y organizaciones en los compromisos que especifican su participación, según se encuentra establecido a nivel normativo.
- Impedimentos legales, de acuerdo a la Ley 80 de 1993 y las normas concordantes, no es posible celebrar convenios interadministrativos con resguardos, pues no son una entidad de carácter territorial, y porque no son entidades privadas sin ánimo de lucro.
- Dificultades en el acceso geográfico a las zonas donde están ubicadas las comunidades indígenas y de demanda de los servicios propuestos: se asume por parte de las entidades que son las comunidades indígenas las que deben llevar los requerimientos.
- Demoras en los procesos de concertación: respecto a la incorporación de medidas o acciones en las agendas de la MPC, la falta de participación de las comunidades en eventos de socialización y discusión, etc.
- Problemas de orden público: la presencia de grupos armados en zonas de difícil acceso dificulta la concertación y materialización de las medidas adoptadas.

Justificaciones que denotan la falta de voluntad para llegar a las comunidades, así como explicaciones inválidas para el contexto de conflicto armado que se vivía en la época de implementación del PND; en términos de garantías del Derecho Fundamental a la CPLI no es viable demandar que las comunidades sean quienes soliciten los programas y proyectos ya concertados, sumado a la falta de mecanismos de seguimiento o exigibilidad e incluso tampoco fueron socializados los resultados de la Consulta y concertación del PND. En esta vía, las entidades del orden nacional con competencia en la implementación de los 96 acuerdos, carecieron de un enfoque diferencial con pertinencia cultural para el cumplimiento oportuno y efectivo de los compromisos.

Sobre el tema específico de la CPLI se acordó que: "El Ministerio del Interior y Justicia consultará y concertará con los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas los lineamientos y ruta jurídica para la aplicación de la CPLI. Así mismo, el Gobierno se compromete a cumplir los requisitos que establece la CC en materia de CPLI". Al respecto, el Gobierno reportó⁵⁸ que para el año 2011 se reunieron internamente para formular un proyecto de ley; sin embargo, al llevarlo en 2012 a la MPC, los delegados indígenas manifestaron que "no se requería de una Ley que reglamente la CPLI toda vez que existe la Ley 21 de 1991 la cual ratificó el C169-OIT, la jurisprudencia emitida por la CC y Consejo de Estado en la materia. Finalmente, la decisión adoptada por los indígenas fue no adelantar la CPLI del Proyecto de Ley".

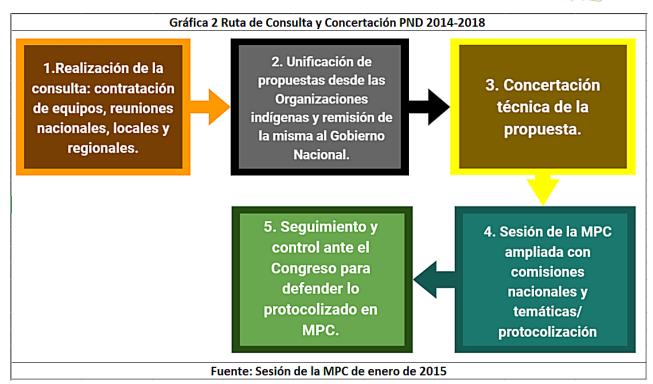
3.2. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

Para la vigencia 2014–2018 se protocolizó una ruta metodológica para la Consulta y concertación del PND en el marco de la MPC, la cual contempló las siguientes fases⁵⁹.

^{58.} Departamento Nacional de Planeación, Seguimiento al cumplimiento de los compromisos de consulta previa con Pueblos Indígenas al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 "Prosperidad para Todos" Informe Final del Cuatrienio. Bogotá D.C., agosto de 2015.

^{59.} Sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblo y Organizaciones Indígenas, noviembre de 2014





Las dos primeras fases se cumplieron, sin embargo, la concertación técnica estuvo suspendida, por parte de los delegados y delegadas indígenas, debido a irregularidades de las instituciones de gobierno, como: falencias de información, del conocimiento del presupuesto plurianual y del proyecto de Ley del PND; incapacidad de negociación de las entidades, por presupuestos comprometidos y centrados en la oferta misional; falta de análisis de las propuestas previamente enviadas por parte de los indígenas; inasistencia de entidades relevantes para la toma de decisiones, como: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia, Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura; y la falta de garantías en el proceso de planeación desde el Gobierno Nacional que garanticen la implementación de estas políticas durante el cuatrienio 60. Irregularidades subsanadas, por medio de acuerdos con el Director del DNP [19 de enero de 2015], que permitieron concertar 191 acuerdos con Pueblos Indígenas [sesión MPC 22 al 30 de enero de 2015], desglosados así ⁶¹. [i] 5 acuerdos con el DNP, incluidos en el articulado de la Ley del Plan o en las Bases del mismo. [ii] 5 acuerdos registrados en el acta de protocolización. [iii] 6 acuerdos incluidos en la Ley que expide el PND. [iv] 6 acuerdos incluidos en las Bases del PND 2014 - 2018 [generales]. [v] 169 acuerdos con los Pueblos Indígenas incluidos en las Bases del PND 2014 – 2018.

Acuerdos en los cuales, se avanzó en establecer garantías presupuestales y generar mecanismos para el seguimiento, representados en la concertación de indicadores y metas. Con el fin de poder establecer el nivel de avance y cumplimiento desde la Comunidad de Juristas Akubadaura, se remitieron solicitudes de información a las entidades con competencias en la implementación del Plan, cuyos resultados se presentan a continuación.

En el seguimiento realizado a las entidades, por parte de Akubadaura, se solicitó información a las entidades responsables, respecto a: [i] Acciones emprendidas para el cumplimiento de los 170 acuerdos⁶² suscritos en el marco del PND, identificando la

^{60.} Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. Acuerdos y Compromisos del Gobierno Nacional con el Gobierno Indígena de Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "PND: Todos por un Nuevo País" Pág. 15

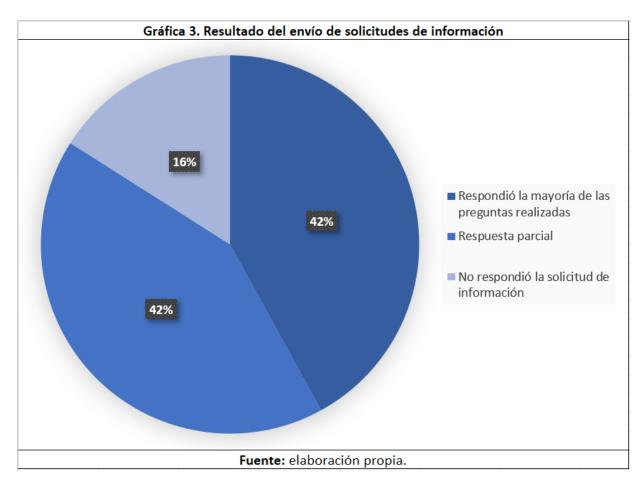
^{61.} Secretaría Técnica Indígena de la MPC: De Gobierno a Gobierno. Segunda Edición. Pág. 47, 2015

^{62.} Corresponde a los 169 acuerdos consignados en las bases del Plan, el número 170 se da debido a que un (1) acuerdo de la ANTV se dividió, ya que la segunda parte era competencia del Ministerio de las TIC.



población beneficiada, las zonas de atención y el presupuesto específico de cada actividad. [ii] Adecuación institucional para incorporar el enfoque diferencial étnico. [iii] la implementación de los compromisos.

De las 31 entidades a las que se les solicitó información, ocho [8] no respondieron (entre estos los Ministerios del Interior, Cultura y Vivienda, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Centro Nacional de Memoria Histórica), y trece [13] enviaron información sobre la mayoría, aunque no la totalidad, de las preguntas efectuadas.



Con respecto a las entidades que no respondieron, se acudió a la información del Instrumento de Seguimiento a Acuerdos y Actividades de la MPC [ISAA – MPC], al Sistema de Información SPI, a SINERGIA y se verificó en la normatividad del Gobierno Nacional. El análisis de la información suministrada por las entidades parte del principio de buena fe, en las que se valoró la concertación con las autoridades, la adecuación institucional y la ejecución de los recursos de manera específica y diferenciada.

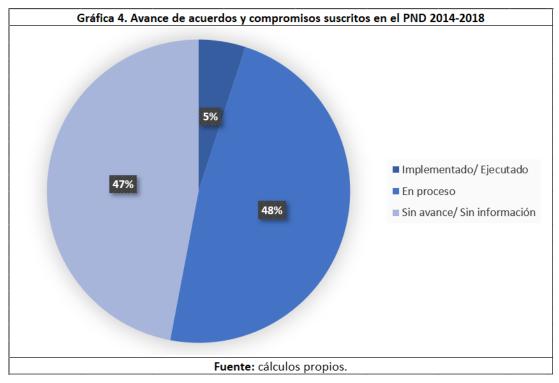
Como resultado del seguimiento, se encontró que: 8 acuerdos fueron implementados en su totalidad, 90 se encuentran en ejecución y los 87 restantes no registran ningún tipo de avance, o no se cuenta con información al respecto⁶³.

Con respecto a los resultados de la implementación de los acuerdos, se evidencia que: [i] Los acuerdos implementados en su mayoría corresponden a la acción de específica de una

^{63.} De los 187 acuerdos y compromisos, seis [6] son acuerdos que se encuentran en la Ley 1753 de 2015, seis [6] son aquellos que deberían haber sido distribuidos a lo largo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, cinco [5] son contemplados en el Acta de Protocolización, nueve [9] son compromisos transversales asumidos por varias entidades del Gobierno Nacional, y 161 son compromisos específicos, cada uno de ellos con una entidad responsable



entidad, mientras los que son de carácter interinstitucional no tienen ninguna ejecución, pese a que la mayor parte de las entidades participan en escenarios de diálogo interinstitucional⁶⁴. [ii] No hay implementación de los acuerdos contemplados en la Ley 1753 de 2015 por la que se expide el PND 2014–2018, implica tanto un incumplimiento de lo pactado con los Pueblos y Organizaciones Indígena y una contravención de la normatividad. [iii] El cumplimiento de los acuerdos distribuidos en las bases del PND, no requirieron de un despliegue institucional estructural, sino que responden a la inclusión de textos pactados en el documento de bases del PND. A continuación, se relacionan las entidades que implementaron los acuerdos y compromisos específicos mencionados anteriormente. Los tres [3] acuerdos implementados por el Mininterior hacen referencia a la expedición de actos administrativos correspondientes a la protección de los Pueblos en aislamiento voluntario, la delimitación de la línea negra y el Decreto de áreas no municipalizadas. Asimismo, el acuerdo alcanzado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural responde al ejercicio pertinente de CPLI del Gobierno Nacional con los Pueblos y Organizaciones Indígenas para la creación de la Autoridad Nacional de Tierras.



Por otro lado, existen casos específicos que arrojan alertas con relación al cumplimiento de los acuerdos y compromisos de las entidades públicas con los Pueblos y Organizaciones Indígenas: [i] En la respuesta recibida por parte del Consejo Superior de la Judicatura, se niega tener responsabilidad al respecto, afirmando que no es una entidad con competencias frente a los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional en el PND. Si bien es clara la naturaleza de este órgano perteneciente a la Rama Judicial del Poder Público, funcionarios de la misma estuvieron presentes en la sesión de la MPC donde se acordaron y concertaron tres [3] compromisos. [ii] Para el caso del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República [DAPRE], particularmente en relación al acuerdo transversal suscrito, entre otras, con la Consejería de la Mujer denominado "Adecuación institucional que permita la implementación efectiva del Decreto Ley 4633 de 2011 en todos sus componentes de manera integral." es reportado por esta entidad como cumplido, basándose en indicadores y metas que no fueron acordados ni protocolizados, pero que se subieron al tablero de control.



Tabla 4. Entidades que implementaron acuerdos y compromisos de CPLI,
PDN 2014-2018

Entidad	No. de acuerdos	
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	1	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo	1	
Ministerio de Cultura	1	
Ministerio de Educación Nacional	1	
Ministerio de Minas y Energía	1	
Ministerio del Interior	3	
Fuente: elaboración propia.		

En cuanto al elevado porcentaje de acuerdos sin avance, algunas entidades adujeron como causas la falta de articulación, la inexistencia de indicadores y mayoritariamente el presupuesto limitado con el que cuentan para el desarrollo de los planes, programas y proyectos.

3.3. Apropiación de recursos para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos

En materia de presupuesto, se contó con información reportada por 20 entidades⁶⁵ según las diferentes respuestas al derecho de petición elevado desde Akubadaura; así mismo, se revisó el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión [SPI] del DNP, y los reportes de 29 entidades⁶⁶ en las diferentes vigencias de implementación del Plan.

Como puede observarse, existe una diferencia de casi 1.2 billones de pesos entre una fuente y otra, el compilado de entidades que respondieron al derecho de petición alcanza en las cuatro vigencias un total de 1.06 billones de pesos⁶⁷, mientras que según el SPI para el periodo comprendido entre el 2015 a 2018 se asignaron recursos por 2,3 billones de pesos; aun así, si se tuviera en cuenta la cifra más alta [correspondiente al SPI], se indicaría una inversión del 46% del total del piso presupuestal acordado con Pueblos Indígenas que correspondía a 5 billones del PGN en el cuatrienio ⁶⁸. Si se tienen en cuenta la distribución sectorial de estos recursos se puede observar en la gráfica 10.

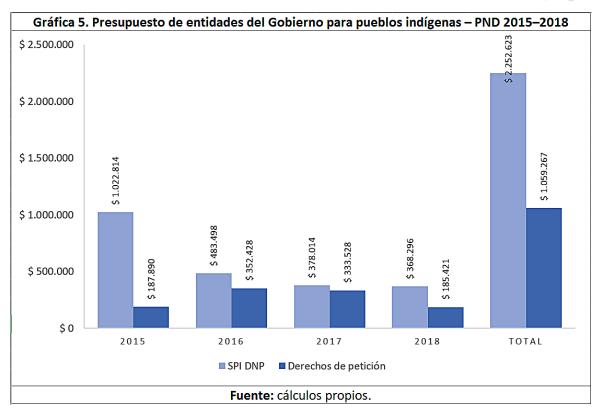
^{65.} Las entidades que reportaron recursos son: Agencia Colombia para la Reintegración; Autoridad Nacional de Televisión, Colciencias, Coldeportes, DANE, ICBF, Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; ICANH; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Transporte; DAPRE; SENA; URT y UARIV. Es de mencionar que no todas ellas relacionaron los recursos que fueron apropiados y destinados a las actividades respectivas o no fue posible establecer los montos específicos para Pueblos Indígenas, razón por la cual no se tuvo en cuenta dichos rubros.

^{66.} Si bien son en total 39 entidades las que reportan información, no se tuvo en cuenta aquellas con las cuales no se realizó la consulta y concertación del Plan como son Codechocó, Corpocesar, Instituto Caro y Cuervo, INSOR, ANSPE, Nasa Kiwe, ANM, Organismos de Control [CGR y Defensoría] y aeronáutica Civil.

^{67.} Para el análisis presupuesta el necesario aclarar los siguientes puntos: i) La ADR no diferencia las actividades reportadas según los acuerdos, la ejecución de los recursos, ni la vigencia en la cual se realiza, por lo cual se ubican para el año 2017. ii) Si bien la ANT no reporta la asignación presupuestal, se usarán los valores establecidos en su ficha BPIN para Pueblos Indígenas. iii) En cuanto al Ministerio de Salud, menciona que las actividades se enmarcan en el proyecto "Asistencia y Promoción Social por la Inclusión y la Equidad Nacional" con los respectivos recursos asignados a este proyecto, además de relacionar varios convenios con distintas organizaciones; no obstante, no se especifica el valor de cada uno de ellos, por lo cual no se puede sumar el valor mencionado.

^{68.} Según las actas de protocolización de la consulta previa, el piso de 8 billones se calcula teniendo en cuenta que 3 billones corresponden a



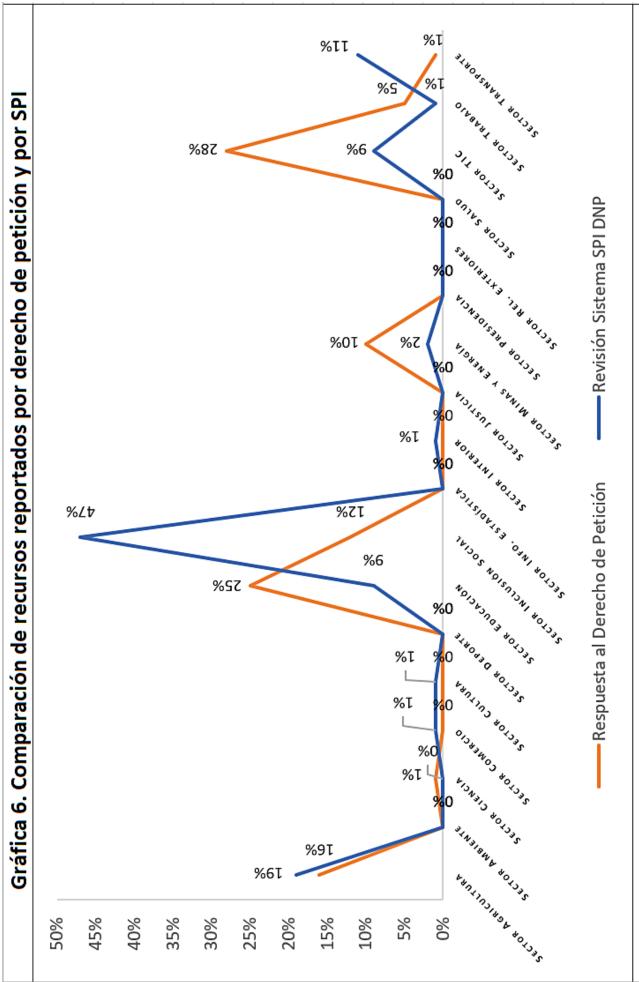


Según el reporte del SPI, el sector Inclusión Social y Reconciliación es quien más aporta al total del presupuesto, lo cual se explica por qué el ICBF [22,71%] y el DPS [16,51%] contribuyen en conjunto casi al 40% del total de los recursos asignados para Pueblos Indígenas; mientras tanto según las respuestas de los derechos de petición, son el Sector TIC y el de Educación quienes más aportan a la cifra total de asignación presupuestal. Lo anterior se debe a que el FONTIC aporta el 27,5% del total y el Ministerio de Educación el 25,2%, solo el Sector Agricultura coincide en el valor presupuestal entre una y otra fuente de información representando el 16% del total según las respuestas de las entidades y el 19% según el SPI.

A continuación se evidencia las debilidades y vacíos en los reportes sobre presupuestos para pueblos indígenas, que realizan las entidades con competencias en la implementación de los acuerdos producto de la Consultas al PND 2014–2018.

El mismo sistema de información SPI, evidenció un incumplimiento del 54% en la asignación presupuestal establecida en los acuerdos pactados en el PND 2014–2018, y esto sin entrar en las expuestas y reiteradas denuncias sobre las inconsistencias que sobre este sistema de información ha encontrado la Secretaría Técnica Indígena de la MPC.





Fuente: elaboración propia según datos del SPI y la sistematización de los derechos de petición



3.4. Población beneficiada

Como se mencionó inicialmente, una de las preguntas de la solicitud de información enviada a las entidades, pretendió indagar sobre la población indígena que ha sido beneficiada por las diferentes actividades dirigidas al cumplimiento de los acuerdos y compromisos. De acuerdo con el reporte de las entidades⁶⁹, se puede establecer un panorama de la concentración de Pueblos Indígenas atendidos por cada departamento.

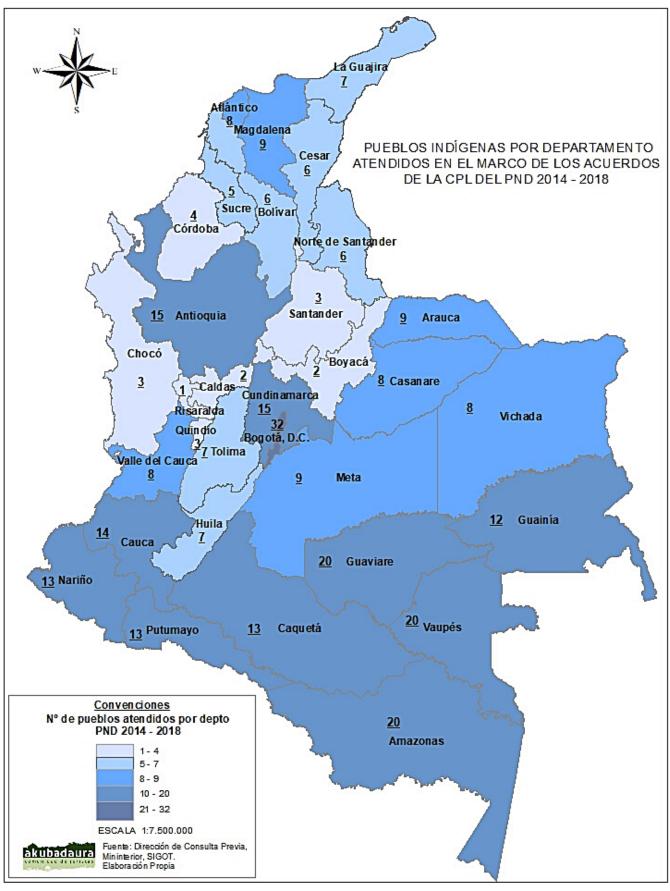
Para obtener los datos del mapa se tuvo en cuenta los Pueblos que las entidades reportaron por cada departamento; si bien algunos tienen presencia en varias regiones del país, se encontró que fueron 82 los Pueblos Indígenas beneficiados por las actividades reportadas, algunos de ellos se repiten por cada entidad territorial como el caso del Pueblo Emberá, quienes son atendidos por la mayoría de las acciones que relacionaron las instituciones que entregaron la información.

Existe una alta concentración de Pueblos beneficiados en los departamentos de Amazonas, Guaviare y Vaupés, situación que se debe al número de Pueblos que habitan esta parte del territorio nacional. Aquellos mencionados en mayor medida son: Cubeo, Jiw, Nukak, Piratapuyo, Sikuani y Tukano, entre otros.

^{69.} Fueron 15 las entidades que reportaron la población beneficiada: Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Colciencias, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Transporte, SENA y UARIV.



Mapa 1. Pueblos Indígenas atendidos por cada departamento en el marco de los acuerdos producto de la CPI del PND 2014 2018



[Fuente: elaboración propia]



Departamentos como Chocó, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca tienen como beneficiarios a Pueblos de la Nación Emberá: Emberá Chamí, Emberá Katío y Emberá Dobida. En cuanto a los departamentos del norte del país [Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, y Magdalena], se reportan en mayor medida los Pueblos Arhuaco, Embera, Kankuamo, Kogui, Wayúu, Wiwa y Zenú. Finalmente, en la región del suroccidente [Cauca, Caquetá, Nariño y Putumayo], se registra mayoritariamente a los Pueblos Awá, Coreguaje, Emberá, Eperara, Inga, Kamentsá, Kofán, Misak, Nasa, Pastos, Siona, Totoró, Uitoto y Yanakona.

Es de resaltar el elevado número de Pueblos atendidos por las diferentes instituciones en Bogotá, Cundinamarca y Antioquia, particularmente en las dos primeras entidades territoriales, lo cual evidencia en parte, el desplazamiento de Pueblos Indígenas a estos departamentos y la capital del país por afectaciones relacionadas con las vulneraciones del conflicto armado y sus consecuencias sobre los territorios, particularmente en el caso del mencionado Pueblo Embera; estos datos provienen principalmente de la información entregada por la UARIV, quienes relacionaron a la población que resultó beneficiada por la entrega de ayuda humanitaria.

A manera de conclusión, se puede afirmar que la mayor parte de las entidades que contestaron el derecho de petición responden a los acuerdos y compromisos mediante acciones contempladas dentro de la oferta institucional tradicional. Si bien algunas actividades permiten cumplir con lo pactado, la finalidad de los acuerdos es que la institucionalidad pública se adecúe para brindar una atención integral a los Pueblos Indígenas mediante oferta diferencial y concertada que responda a las necesidades particulares en los territorios.

Los aspectos mencionados por las entidades como adecuación institucional tienen que ver con la participación en escenarios de concertación, el diseño de lineamientos y modelos para brindar atención diferencial, y en algunos casos la creación de grupos y comités internos de trabajo para atender asuntos étnicos. Solamente la Unidad de Restitución de Tierras reportó la creación de la Dirección de Asuntos Étnicos que a su vez cuenta con la Coordinación de Asuntos Indígenas. Ninguna otra entidad hizo mención de la modificación de la estructura institucional para la incorporación del enfoque diferencial étnico; por su parte la ANT consultó el decreto para su creación y estructura organizativa y en este sentido lo reporta como cumplimiento del compromiso respectivo.

De acuerdo con las respuestas de las entidades, el único mecanismo de articulación que permitió lograr avances son los escenarios interinstitucionales creados con los Pueblos y Organizaciones Indígenas; por ejemplo, la CONTCEPI, la Subcomisión de Salud y aquellas donde se invitó a las organizaciones a formar parte como la CISAN. Este aspecto coincide con lo mencionado por las entidades responsables de los acuerdos y compromisos, pues reconocen la importancia de los escenarios e instancias de diálogo y concertación para adecuar la oferta y ampliar el impacto de los planes y programas con los que cuenta el Gobierno Nacional.

La única entidad que adelantó acciones específicas para implementar el acuerdo adquirido en el escenario de concertación fue el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad que cumplió a cabalidad con el diseño e implementación del Sistema de Información Geográfica. Los demás acuerdos, corresponden a la expedición de actos administrativos; si bien estos documentos fueron concertados previamente con los Pueblos y Organizaciones Indígenas,



se requiere de un mayor esfuerzo por parte del Gobierno Nacional para lograr que el cumplimiento de los compromisos supere las acciones de gestión.

En el caso de la concertación del PND 2014 – 2018, se acordaron metas e indicadores para dar lugar a un seguimiento objetivo y verificable sobre el cumplimiento de los compromisos. No obstante, se identificaron múltiples falencias en el denominado tablero de control del Departamento Nacional de Planeación, pues 9 indicadores en este instrumento no relaciona ninguna información de seguimiento, además de 11 inconsistencias en donde algunas actividades se reportan como cumplidas al 100% y la información entregada por las entidades permitió observar que éstas aún se encuentran en proceso de implementación dado que las metas previamente definidas no han sido alcanzadas.

Es decir, es necesario concertar mecanismos de seguimiento conjunto con los Pueblos Étnicos para medir objetivamente el avance de estos indicadores y metas, para que su nivel de cumplimiento no se interprete solamente desde las entidades del Gobierno Nacional.

Ninguno de los acuerdos transversales presenta avances significativos de manera conjunta, reflejando la falta de articulación interinstitucional existente; pues el hecho de que las entidades respondan únicamente sobre las acciones individuales que adelantaron para alcanzar los objetivos limita el alcance y la cobertura de la integralidad requerida para el cumplimiento de los compromisos. Entre las diferencias y similitudes de la CPLI en los dos Planes de Desarrollo se tiene que⁷⁰:

Tabla 5. Paralelo entre el PND 2010-2014 y el PND 2014-2018			
Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014	Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018		
No se logró concertar presupuesto para	Se acordó un presupuesto indicativo de 8 a 11		
financiar 96 acuerdos.	billones de pesos para su ejecución.		
	Se acordó crear una comisión mixta para la		
	concertación de metas e indicadores que se		
No se concertaron metas e Indicadores.	reflejarían en un "tablero de control" en el sistema de		
	seguimiento del Departamento Nacional de		
	Planeación.		
El resultado de la CPLI y concertación se	El resultado de la CPLI y concertación quedó		
plasmó en un anexo de la Ley 1450, no se contó con una asignación presupuestal clara			
	plasmado en el articulado de la propuesta de Ley que		
y directa.	expide el Plan, sus bases y el Acta de Protocolización.		
	Se logró concertar un acuerdo en el articulado de la		
No se estableció un mecanismo para realizar	Ley que expide el Plan sobre seguimiento, y se acordó		
un seguimiento efectivo.	que la propuesta indígena se llevaría a las bases del		
	PND.		
Sobre SGP se incluyó en la ley un artículo que			
garantice la libre destinación de los recursos	Se incluyeron seis [6] artículos en la Ley que expide el		
de la Asignación Especial para Resguardos	Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.		
Indígenas.			
Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 como el de 2014 – 2018 no se lograron acuerdos en materia de			
protección del territorio respecto a minería y temas ambientales			

70. Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. Acuerdos y Compromisos del Gobierno Nacional con el Gobierno Indígena de Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "PND: Todos por un Nuevo País" Pág. 16, 2015.

Fuente: Secretaría Técnica Indígena de la MPC 2015



3.5 Conclusiones de la Consulta Previa en medidas legislativas de PND

- Ha sido muy valioso el ejercicio logrado a partir del Decreto 1397 de 1996 con la MPC
 para implementar la CPLI, porque el gobierno nacional ha debido escuchar las voces de
 los Pueblos Indígenas y sus organizaciones representativas, materializando el derecho a
 la participación y a la diversidad cultural, reconociendo a los pueblos originarios como
 sujetos colectivos de derecho; sin embargo, todavía hay brechas en lo relativo al
 cumplimiento y la preparación de las agencias del Estado para la concertación y
 aplicación de un enfoque étnico diferencial a las políticas públicas que diseñan e
 implementan
- Según la Secretaría Técnica Indígena de la MPC, las primeras cinco leyes y políticas del Gobierno consultadas no superan el 3% de cumplimiento, esta cifra está sustentada en la información recolectada en el Sistema de Información ISAA⁷¹, en donde se clasifican las actividades reportadas por el Gobierno Nacional en términos de efectividad para dar cumplimiento a los acuerdos, o artículos de la política/norma y la ejecución de estas. Aquello permite concluir que, frente al incumplimiento sistemático en Colombia y, para el caso de Pueblos Indígenas, se ha vulnerado el derecho fundamental a la CPLI de medidas legislativas y administrativas a nivel nacional ⁷².
- En el marco de los PND se lograron acuerdos y compromisos para el cumplimiento efectivo de la consulta previa, pero se considera, faltan mayores avances en la planificación, acciones específicas y estrategias, para que el Estado cumpla los acuerdos con los pueblos indígenas y sean incluidos tanto a nivel nacional como territorial.
- La forma como se viene implementando la CPLI no cumple con las garantías necesarias para la construcción de confianzas, fortalecimiento de la comunicación entre las partes y credibilidad por parte de los pueblos indígenas sobre la palabra comprometida del Estado, como lo evidencia el bajo cumplimiento de los Acuerdos entre las partes, conforme a la documentación de las organizaciones y de la Contraloría General de la Nación
- No existe información consistente, clara y precisa sobre los reportes presupuestales relacionados con los recursos destinados a los pueblos indígenas en los PND analizados; se puede afirmar que las instituciones proporcionan información limitada al respecto, que demuestran para el caso del PND 2014-2018, un incumplimiento del 54% en la asignación económica acordada, conforme al análisis elaborado desde la Corporación y la información documentada.
- Una gran debilidad que persiste en el Estado es la falta de coordinación institucional y
 de integralidad para la atención a los pueblos indígenas, como se concluye de las
 respuestas dadas por la mayoría de las entidades, en las cuales se denota que las
 acciones implementadas a favor de los pueblos indígenas siguen siendo las de la oferta
 tradicional, pero sin adecuación institucional con enfoque diferencial, ni mayor
 cumplimiento los acuerdos transversales que requerían articulación interinstitucional.
- Prevalece la necesidad de concretar mecanismos de seguimiento de carácter multilateral para establecer el avance de los indicadores y metas con temporalidades definidas y alcanzar un mayor grado de objetividad en el monitoreo del cumplimiento frente a los compromisos acordados.

^{71.} Instrumento de Seguimiento, Acuerdos y Acciones en el Marco de la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas.



- Las entidades del orden nacional competentes para la implementación de los acuerdos (en buena medida Ministerios y agencias del nivel nacional y sub-nacional de gobierno), carecen de un enfoque diferencial con pertinencia cultural para el cumplimiento oportuno y efectivo de los compromisos.
- A partir del balance realizado a los planes de desarrollo 2010-2014; 2014-2018, se encuentra que existen avances en la concertación, y que los pueblos indígenas han logrado aprendizajes importantes para la exigibilidad y el seguimiento de los acuerdos. Es notorio que en el PND 2010-2014 además del ejercicio de participación, no se logró mayor incidencia, y mecanismos de seguimiento; pero en el PND del año 2014-2018, se avanzó en acordar presupuesto para la ejecución, metas e indicadores para el seguimiento a partir del sistema del DNP e incluir las concertaciones en el articulado del Proyecto de Ley.
- En los PND de estos dos mandatos se encontró que el tema territorial y ambiental siguió sin consensos entre los pueblos indígenas y el gobierno nacional, lo cual tiene relación con la distancia existente en la concepción sobre el desarrollo y el territorio de las comunidades.
- El escenario de la MPC se debe seguir fortaleciendo técnica y organizativamente, para mayores logros en la garantía de los pueblos indígenas, y para la exigibilidad de los acuerdos y compromisos suscritos por el Estado en el marco de las CPLI.

4. CPLI de Proyectos, Obras y Actividades

Además de la ratificación del C169-OIT por Colombia, a través de la Ley 21 de 1991, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reforzó el proceso de organizaciones indígenas de más de dos décadas, dejando explícito en 46 artículos los estándares mínimos de respeto por los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos, la propiedad de sus tierras, la preservación de sus conocimientos tradicionales, la autodeterminación y la CPLI.

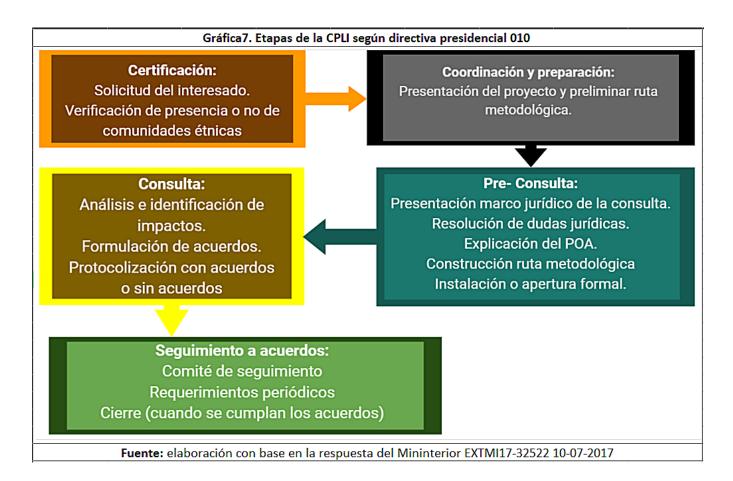
Según este marco normativo internacional, los Estados deberán celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten para obtener su consentimiento libre, previo e informado. Lo anterior en atención a los principios de justicia, democracia, respeto por los derechos humanos, no discriminación y buena fe, así como se establece que se deberá contar con el consentimiento previo, libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que tenga afectación sobre los territorios indígenas.

En el país se ha desdibujado el derecho a la CPLI, asociado a establecer parámetros procedimentales por parte del Gobierno, un ejemplo de ello es que pese a reafirmar por parte de del Mininterior ⁷³ y la CC en la sentencia C-253 de 2013, el derecho a la CPLI también se afirma que el consentimiento previo, libre e informado no es requisito *sine qua non* para la prosperidad o implementación de un proyecto.

Tal situación puede derivar en que un proceso de CPLI se dé con acuerdos, sin acuerdos o con acuerdos parciales y que el espacio de participación sea independiente del resultado a obtener, por cuanto este último sólo surgirá en la medida que la comunidad a consultar, autónomamente acepte, niegue o rechace su participación.



De lo anterior se deduce una lectura procedimental del derecho que limita el carácter consultivo del derecho y se centra en recopilar soportes de participación a fin de blindar en un marco jurídico el cierre y tránsito de cada una de las etapas estipuladas en la Directiva Presidencial 010 de 2013 que tiene por objeto socializar la guía para la realización de la CPLI⁷⁴. Retomando en lo expuesto anteriormente se tiene:



El enfoque procedimental sobre el derecho, establece tres hipótesis sobre las cuales se define la necesidad de conseguir el consentimiento: [i] Cuando la intervención implique el traslado o desplazamiento de las comunidades. [ii] Cuando la intervención se relacione con almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en tierras étnicas. [iii] Cuando la intervención presente un alto impacto social, cultural y ambiental.

Con respecto a estas hipótesis, no existe un marco claro y técnico para validar o negar su factibilidad, ya que la información de los Proyectos, Obras o Actividades recae sobre el ejecutor quien será el encargado de presentar el marco de acción e identificar las afectaciones directas, sin valoraciones neutrales frente a los impactos del proyecto. En este sentido, la capacidad de decisión, construcción de acuerdos y decisión frente a la viabilidad del proyecto en el territorio de las comunidades, dependerá del grado de desarrollo organizativo del pueblo afectado, de las redes político-organizativas con las que este cuente.

^{74.} En relación a las Directivas presidenciales sobre el ejercicio de la Consulta previa, nos hemos referido en el capítulo 2, en el cual se aclara que dichas decisiones están siendo aplicadas e impuestas pese a que no han sido consultadas ante los órganos de los pueblos étnicos correspondientes.



De la misma forma, según respuesta del Mininterior, el área de influencia de un proyecto en el marco de la CPLI, respecto de la cual se determina el tipo y el alcance de la afectación del mismo sobre una comunidad o un pueblo, es definida por el propio ejecutor del proyecto, sin que exista verificación de un tercero; de la misma manera que es el ejecutor quien establece los posibles impactos que puede generar un POA⁷⁵.

En el caso de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico - PINES, si bien pareciera en principio que el Ministerio del Interior no tiene un proceso diferenciado para desarrollar las Consultas frente a estos, el Conpes 3762 de 2013 generó lineamientos distintos, sobre la base (según explica ese documento), de la CPLI como un obstáculo al desarrollo de esos proyectos.

Según las cifras reportadas en el mismo Conpes, los proyectos retrasados en el marco de procesos participativos o de CPLI son 27% del total, mientras que aquellos que presentan retraso por demoras en trámites ambientales son 80% del total. Adicionalmente, al conceptuar sobre las causas generadoras de problemas para la ejecución de PINES, se tiene que en el Conpes se referencian: la complejidad e ineficiencia de procesos administrativos, la falta de información unificada, la falta de planeación temprana, duplicidad de acciones, la no existencia de una instancia formal de seguimiento que articule las entidades involucradas en el diseño, la ejecución y el seguimiento a los proyectos; esto sin que sea adjudicable a las comunidades ninguna de las causas expuestas.

Si bien este documento no especificó parámetros de una ruta para la CPLI si dio lineamientos generales para la participación y diálogo con las comunidades; todos ellos con un enfoque de celeridad en el procedimiento más que en optimizar las garantías del derecho o fortalecer los canales de diálogo o de confianza. Así, los lineamientos se centran en unificar el proceso de certificación de existencia de comunidades, realizar la CPLI solo con las comunidades registradas en el Sistema Único de Información de Trámites [SUIT], centralización de los procesos en el Mininterior y el establecimiento de protocolos para la optimización del funcionamiento de la Dirección de CPLI y la correcta coordinación institucional de cara a lograr procesos de CPLI más eficientes.

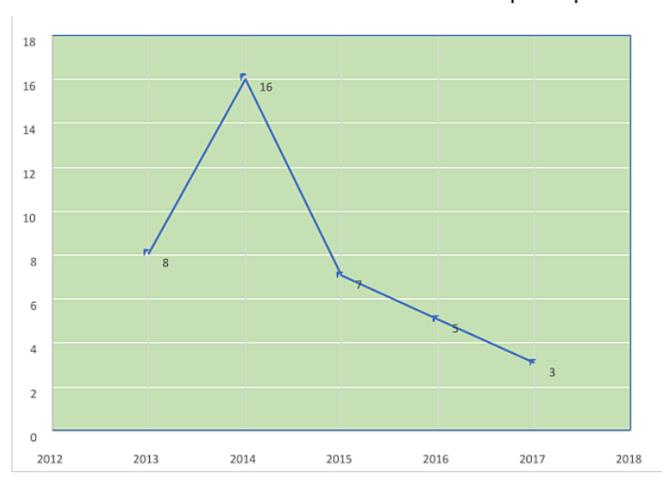
En suma, el proceso de estandarización de la guía para la CPLI contemplado en la Directiva 010, así como los lineamientos dados en el Conpes 3762, evidencian una preocupación del Gobierno centrada en contar con un procedimiento reglado que economice tiempos y estandarice el diálogo, más que en brindar garantías a los derechos de los pueblos indígenas en coherencia con el marco normativo internacional de los tratados que ha suscrito el país.

Esto se evidencia además de lo anterior, por ejemplo, en la extensa aclaración sobre los soportes y número necesario de reiteraciones de la convocatoria a fin de argumentar si fuera necesario que la comunidad no participó pese a la insistencia de la Dirección, así como en la nula identificación de procedimientos que deben surtirse ante el posible incumplimiento por parte del ejecutor.



4.1. La CPLI en cifras

En primera instancia, es importante señalar, que de acuerdo con la premisa del Gobierno Nacional de dar celeridad a la CPLI y al revisar las cifras remitidas desde el Mininterior a la Comunidad de Juristas Akubadaura, se tiene que desde 2013 a 2017 los tiempos en los que se han realizado las Consultas Previas se han reducido en un promedio de cinco meses, siendo los proyectos asociados a los sectores de hidrocarburos, minería e infraestructura en los que se presenta una mayor disminución de los tiempos. Por otra parte, en términos del número de protocolizaciones de Consultas Previas por año se presenta un incremento de estas, pasando de 451 protocolizaciones realizadas en 2013 a 874 realizadas en el año 2017. En promedio el mayor número de Consultas se han protocolizado en temas como proyectos de hidrocarburos [1.189] y establecimiento de medidas administrativas [1.083].



Gráfica 13. Promedio de meses en la realización de CPLI previas por año.

Fuente: elaboración propia con base en reporte de información del Mininterior.



Con base en la información reportada por el Mininterior sobre el número de Consultas Previas realizadas en el periodo de 1995 a 2018, se construyeron los siguientes mapas, los cuales permiten visualizar el estado de las CPLI y el tipo de sector en las cuales se han adelantado los procesos. Para el periodo de 1995 a 2018 se identificaron un total 5.105 Consultas en las que han participado comunidades indígenas, de las cuales 3.241 se realizaron de 2013 a 2017. Dichas Consultas se llevaron a cabo en 284 municipios del país.

Gráfica 9. Número de CPLI protocolizadas por año

Fuente: elaboración propia con base en reporte de información del Mininterior.

Tabla 6. Número de CPLI según tipo de POA 1995-2018			
Sector	Total	Porcentaje	
AMBIENTAL	942	18%	
ELÉCTRICO	709	14%	
HIDROCARBUROS	1578	31%	
INFRAESTRUCTURA	417	8%	
INVESTIGACIÓN	92	2%	
MEDIDA	627	12%	
MINERÍA	248	5%	
ORDEN JUDICIAL	355	7%	
TELECOMUNICACIONES	137	3%	
Total	5105	100%	
Fuente: Elaboración propia con base al reporte de la Dirección de Asuntos Indígenas. Rrom v			

Fuente: Elaboración propia con base al reporte de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías del Mininterior



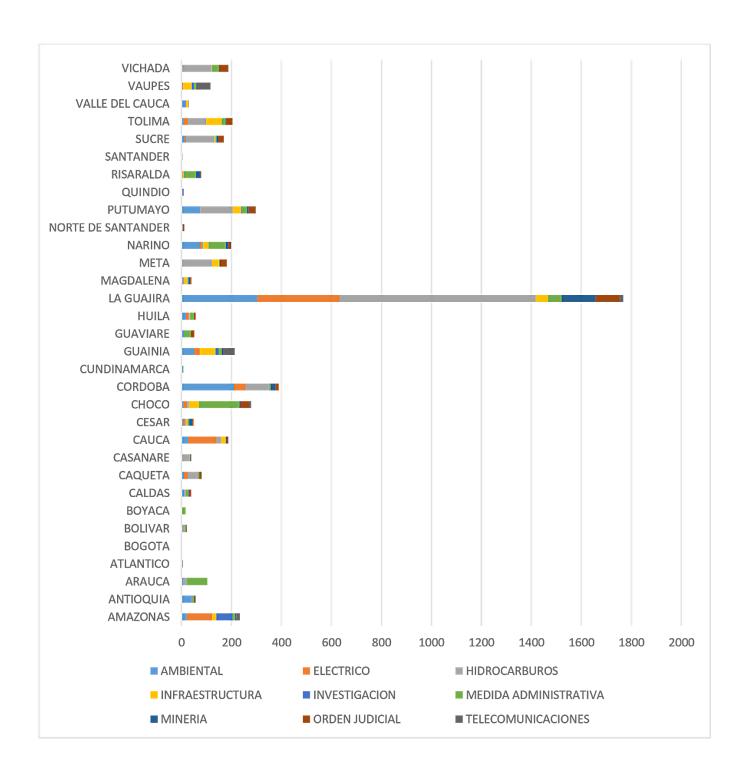
El 31% de las Consultas Previas han sido desarrolladas por el sector de hidrocarburos, el 18% por el ambiental, el 14% por el eléctrico, el 12% en el marco de la expedición de medidas administrativas y el 8% por infraestructura.

El siguiente mapa da cuenta de las CPLI por sector a nivel departamental. El mayor número se concentra en el departamento de La Guajira con el pueblo Wayúu, siendo el sector de hidrocarburos el de mayor número de consultas realizadas. En segundo orden de Consultas, se encuentra el departamento de Córdoba, para el que predominan las Consultas de temas ambientales, en su mayoría realizadas con el pueblo Zenú. En el caso de Chocó, el mayor número de Consultas se inscribió en medidas administrativas, principalmente realizadas con el pueblo Emberá y en Putumayo corresponden en mayor proporción a Consultas asociadas al sector de hidrocarburos, realizadas en su mayoría con los Pueblos Awá e Inga y en menor medida con los pueblos Emberá, Kofan y Nasa.

Por otra parte, las CPLI asociadas al sector eléctrico se identificaron en importante proporción departamental en Amazonas, fundamentalmente con el pueblo Ticuna, seguido de los departamentos de Cauca y La Guajira.



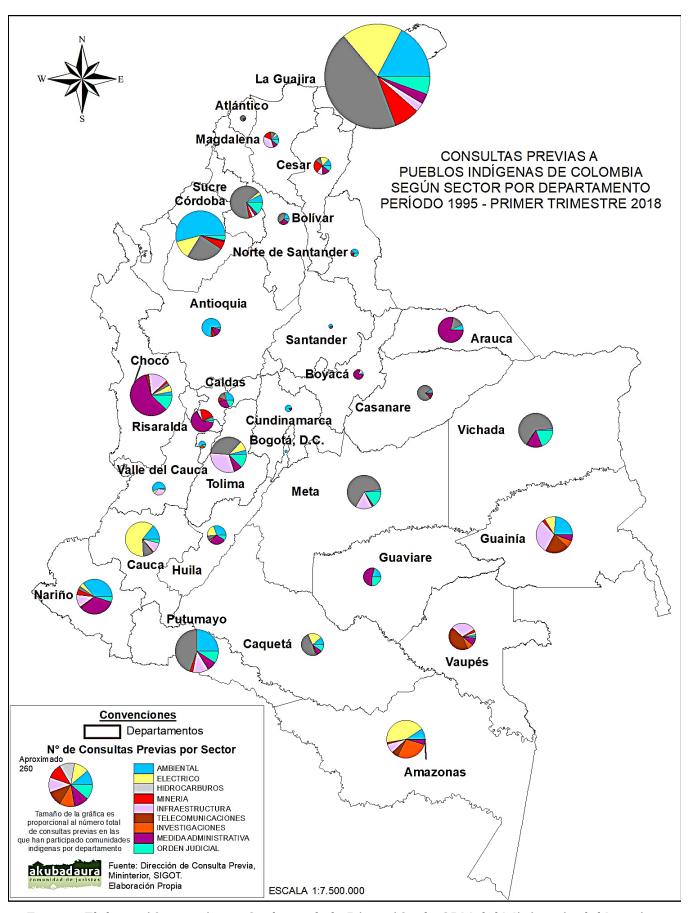
Gráfica 15. Número de CPLI por sector y departamento.



Fuente: Elaboración propia según datos de la Dirección de CPLI del Ministerio del Interior.
SIGOT



Mapa 2. CPLI a Pueblos Indígenas por sector y departamento 1995-2018



Fuente: Elaboración propia según datos de la Dirección de CPLI del Ministerio del Interior. SIGOT



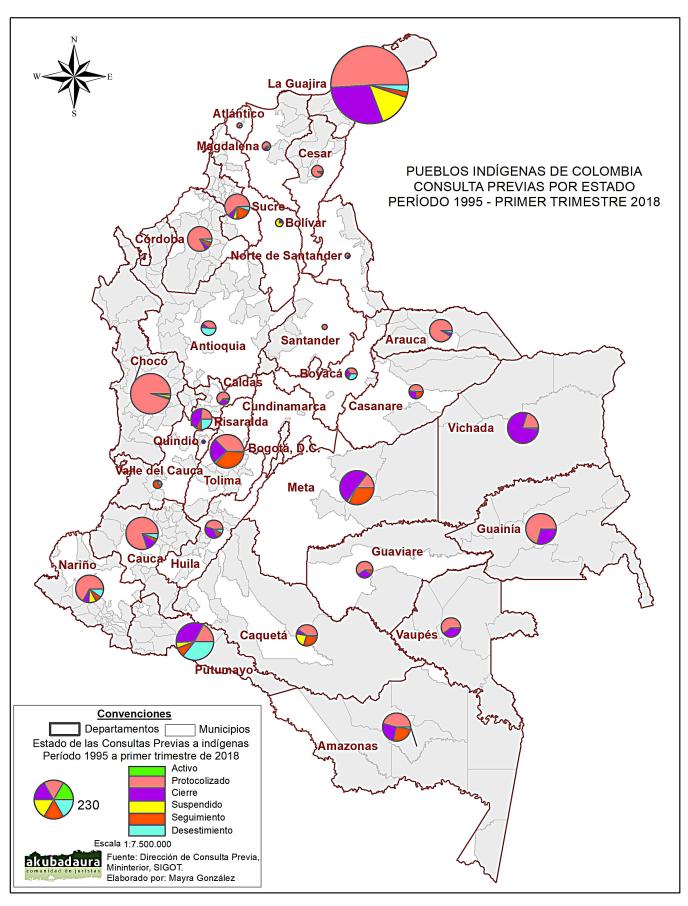
Con respecto al estado del total de CPLI de 1995 a al primer trimestre de 2018, se encontró un total de 1.804 consultas; el 47% de ellas se ubican en el Departamento de La Guajira y el 15% en el Departamento de Córdoba, el resto se distribuye en menores proporciones en los demás departamentos, como se observa en el mapa 4. Con respecto a las protocolizaciones realizadas, en el mismo periodo, se tienen 1.742 en 32 departamentos. El 26% de ellas realizadas en La Guajira, el 15% en Chocó, el 7% en Cauca, el mismo porcentaje en Guainía, y el resto distribuido en menores proporciones en los demás departamentos. Por otra parte, han tenido cierre 835 CPLI, se han presentado desistimientos en 194 procesos y se encuentran en fase de seguimiento 284 Consultas Previas. En particular, el mayor número de desistimientos lo han presentado los sectores de ambiente e hidrocarburos, especialmente en el Departamento de Putumayo.

Las CPLI en estado activo se adelantan por parte de 131 empresas o entidades, de las cuales las siguientes realizan cerca del 50% de CPLI que se encuentran en este estado; en orden de mayor a menor: [i] Corporación Autónoma Regional de La Guajira - CORPOGUAJIRA [ii] Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú CVS [iii] ECOPETROL S.A. [iv] Unión Temporal Andired.

Las empresas con mayor número de CPLI a la fecha son Carbones Cerrejon Limited con 123 procesos en el departamento de La Guajira, correspondientes al Proyecto de expansión minera P-500 y al cumplimiento de la Sentencia para el mismo proyecto; y la empresa Pacific Rubiales Energy con 10 Consultas suspendidas en Caquetá, correspondientes a los proyectos de Diseño Sísmico 2D CAG-6.



Mapa 3. CPLI realizada a pueblos indígenas por departamento



Fuente: Elaboración propia según datos de la Dirección de CPLI del Ministerio del Interior. SIGOT



4.2. Casos emblemáticos de CPLI con pueblos indígenas

A fin de ilustrar algunas tendencias y patrones en el comportamiento de los procesos de consulta previa dentro los territorios ancestrales, especialmente en términos del cumplimiento general de los estándares, reglas y subreglas en la aplicación material de este Derecho, expondremos a continuación los casos de procesos de Consulta Previa con comunidades en Resguardos Indígenas que han tenido el acompañamiento de la Comunidad de Juristas Akubadaura.

Los casos seleccionados son el de la construcción de la carretera Acandí – Unguía en el resguardo Chidima-Tolo y Pescadito del pueblo Emberá en el Chocó en la zona limítrofe de Colombia con Panamá; la Construcción de la Ciudadela San Antonio en el resguardo Wounaan del río Dagua, también del Pueblo Emberá, comunidad La Meseta, Buenaventura, Valle del Cauca; el proyecto vial Ruta del Sol - Tercer Sector en el departamento del Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta de los los pueblos Arhuaco, Wiwa, Kogui y Kankuamo; y [iv] Proyecto de ampliación Puerto Bolívar Cerrejón S.A. en el resguardo Media Luna del pueblo Wayúu en el departamento de La Guajira.

Estos proyectos representan una aproximación a la diversidad geográfica del país, así como un acercamiento al panorama de implementación del Derecho a la CPLI. Al respecto se presenta de cada caso, una tabla síntesis de caracterización, la jurisprudencia, los temas de afectación y lo referente a los proyectos objeto de CPLI, el desarrollo del derecho y el análisis de sus implicaciones territoriales por medio de coremas⁷⁶ y de la cartografía.

Caracterización que se realiza con base en información primaria recolectada en la visita a las comunidades por parte del equipo de Akubadaura, que incluyó talleres con las comunidades indígenas, diálogo con las entidades locales e información secundaria, mediante recopilación documental.

4.2.1. Resguardos Chidima-Tolo y Pescadito.

Caso 1. Resguardos Chidima-Tolo y Pescadito:

Etnia: Pueblo Embera Dóbida y Eyábida

Tierras tituladas: Compuesto por tres globos de terreno que suman 4.499,87 Has en Chidima –Tolo y Pescadito conformado por un globo de terreno que tiene 270,4 Has - Resoluciones 005 y 007 del 20 de febrero de 2001.

Población: Chidima 93 personas [20 familias] Pescadito 112 personas [25 familias]

Localización: Golfo de Urabá

Municipio: Acandí - Departamento: Chocó. Corredor geográfico conexión a Centroamérica Conflictos:

- Despojo de tierras
- Presencia de grupos armados AGC ELN
- Minería ilegal y control territorial
- Ocupación ilegal del terreno
- Restitución de tierras
- Amenazas y vulneración de derechos humanos

^{76.} Es una representación gráfica esquemática de la estructura fundamental de organización del espacio, en la cual se incluyen los principales factores económicos, políticos, demográficos y físicos, así como las dinámicas de movilidad o de influencia de actividades en el territorio. Esta técnica fue desarrollada por Roger Brunet en 1986 y empleada en la geografía humana para análisis del territorio.



POA Consultado: Construcción de la carretera Acandí – Unguía

Estado CPLI: Acción legal para reconocimiento del derecho de la CP – Obras suspendidas.

Impactos POA: Traslado de viviendas y escuela, Afectación del bosque

Medidas de protección legal: Sentencia T-129 CC 3 de marzo de 2011 respuesta a la tutela interpuesta comunidades de los Resguardos Chidima-Tolo y Pescadito, 34% de cumplimiento.

Proyectos de Impacto Local y regional: Proyecto de interconexión eléctrica binacional entre Colombia y Panamá. No hay consulta.

Concesión minera en el municipio de Acandí: Sin CPLI

Comunidades indígenas afectadas por el Conflicto Armado y el Despojo Territorial:

Los municipios de Acandí y Unguía, ubicados en el departamento del Chocó, tienen en su jurisdicción un total de 11 Resguardos titulados, con un aproximado de 18.555,43 hectáreas; nueve de ellos han sido sujetos de procesos de restitución de derechos territoriales y se les ha otorgado o medidas cautelares o ya han finalizado el proceso y cuentan con un fallo judicial. Asimismo, seis de ellos están priorizados en el Programa de Reparaciones Colectivas de la Unidad para las Víctimas y están en el módulo colectivo del RUV. Lo anterior debido al contexto de conflicto armado que ha prevalecido en la región dada su posición geoestratégica en la conexión de Colombia con Centroamérica.

En el municipio de Acandí, se encuentra los Resguardos de Chidima-Tolo y Pescadito que pertenecen al pueblo Emberá [Dóbida y Eyábida], comprenden un área total de 4.770,27 hectáreas, fueron constituidos por el INCORA (hoy Unidad de Tierras) mediante las resoluciones 005 y 007 del 20 de febrero de 2001. Se encuentran habitados por 93 personas [20 familias] en el caso de Chidima⁷⁷ y 112 personas [25 familias] en el caso de Pescadito⁷⁸.

Entre las afectaciones territoriales que impactan a esta comunidad están: el traslape con actividades mineras, la falta de integralidad con la que se llevó a cabo la titulación de sus predios, la presencia de actores armados que impactan su territorio, su cultura y su pervivencia. Afectaciones agravadas por la vulneración al derecho a la CPLI, pero que su exigencia mediante vías judiciales ha permitido visibilizar las afectaciones de forma integral al territorio y su exigibilidad, en este sentido se avanza en el siguiente apartado⁷⁹.

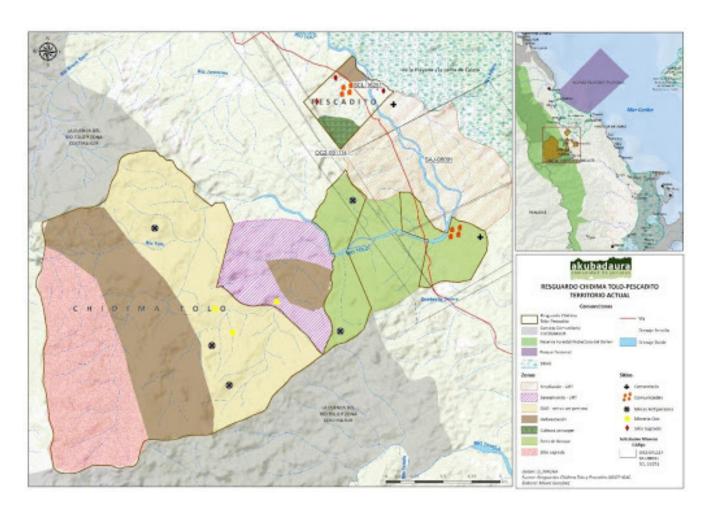
^{77.} Datos actualizados a junio de 2018 según información primaria recopilada en trabajo Akubadaura - ONIC. En Chidima, una familia habita en otro Resquardo, pero son reconocidos como miembros de esta.

^{78.} Dos de las familias también poseen vivienda en Acandí

^{79.} Líderes étnico territoriales, autoridades indígenas, procesos organizativos reivindicatorios de derechos sociales, principalmente en las zonas rurales de los municipios del Alto, Medio y Bajo Baudó, Litoral de San Juan, Nuquí y Juradó, Asociación de cabildos indígenas del río Dubasa - ACIRDU, Movimiento Marcha Patriótica, Coordinación Nacional de Pueblos Indígenas de Colombia – CONPI, Comité cívico departamental por la salvación y dignidad del Chocó, Consejos comunitarios de Villa Conto, Paimadó, La Soledad y San Isidro en el municipio de Río Quito, Consejos comunitarios de los municipios de Medio Atrato y Novita. Foro Interétnico Solidaridad Chocó - EISCH. Personeros y personeras municipales



Localizador caso



Proyectos Obras o Actividades - Resguardo Chidima Tolo y Pescadito

A continuación, se reseñan de manera breve las intervenciones territoriales de: la construcción de la carretera Acandí – Unguía, el proyecto de interconexión eléctrica binacional entre Colombia y Panamá y la concesión minera en el municipio de Acandí, como proyectos que impactan a las comunidades del Resguardo de Chidima – Tolo y Pescadito. Identificando como se ha desarrollado el derecho a la CPLI, así como las principales afectaciones identificadas en el marco de la Sentencia T-129 del 3 de marzo de 2011 de la CC, en respuesta a la tutela interpuesta por las comunidades de los Resguardos Chidima-Tolo y Pescadito y que es considerada como un hito relevante dentro de los casos donde comunidades indígenas en defensa de su territorio y en especial del Derecho Fundamental de la CPLI, logran un fallo favorable en la salvaguarda de sus derechos.

- Construcción de la carretera Acandí – Unguía. El Ministerio de Transporte adjudicó \$1.420 millones para el mejoramiento, mantenimiento y conectar en 4 km faltantes los municipios de Acandí y Unguía, el tramo faltante atravesaría los Resguardos de Chidima – Tolo y Pescadito. Sin embargo, para esta obra iniciada dos décadas atrás, se carecía de las normas ambientales actuales, por tanto, no contaba con la licencia ambiental y ni con la CPLI a las comunidades indígenas impactadas.

Al respecto la Defensoría del Pueblo y las comunidades indígenas señalaron irregularidades en la realización de la obra, entre ellas, los contratos no daban cuenta de las labores de



construcción vial sino eran señalados como obras de mantenimiento, la falta de claridad de los alcances de la obra y de allí los conflictos generados con los actores locales y la manifiesta oposición a la obra por parte de la comunidad indígena⁸⁰, elementos que generaron un riesgo de desplazamiento.

Por medio de la Sentencia T029 y tras una verificación en campo, la CC verificó que la obra vial afectaría a la comunidad por la reubicación de las viviendas, de la escuela, la destrucción del bosque suroriental [sitio sagrado] e impactando el principal afluente de la comunidad, "el Río Tolo". Actualmente la obra está detenida y no se ha establecido el manejo o recuperación de las intervenciones realizadas, por parte de la Alcaldía ha previsto cambiar el trazado vial, dirigido a garantizar la conexión vial con el interior del país. Frente a lo cual, las comunidades insisten en que este nuevo trazado también se encuentra dentro de su territorio.

- Proyecto de interconexión eléctrica binacional entre Colombia y Panamá. Proyecto adelantado por la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A [ESP-ISA], el cual buscaba la interconexión eléctrica de Colombia con Centroamérica. En el marco de su realización inició mediciones y georreferenciación de la ubicación de las torres para electrificación en el territorio desde 2007, sin embargo, no se surtió la CPLI con la comunidad para el desarrollo de la obra. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial manifestó que no era necesaria la realización de una CPLI, en tanto que la licencia ambiental se encontraba suspendida y se carecía de un nuevo Estudio de Impacto Ambiental.⁸¹

En octubre de 2018 se ratificó la intención del gobierno panameño de avanzar el programa que se encuentra suspendido desde 2012, por lo que han cambiado el trazado, el cual será submarino, saliendo desde Cerro Matoso en el departamento de Córdoba, atravesando el golfo de Urabá hasta llegar a la provincia de Panamá en el vecino país. Han calculado que solo será necesario llevar a cabo el ejercicio de la Consulta con las comunidades indígenas asentadas en Panamá.

- Concesión minera en el municipio de Acandí. La concesión minera se encontraba comprendida entre el río Muerto⁸²y el río Tolo, con un área de 40.000 Has, para actividades de prospección, exploración y explotación de minerales a la empresa Gold Plata Corporation^{8,3} El Mininterior manifestó no adelantar ningún "proceso" de CPLI con las comunidades de Chidima-Tolo y Pescadito, relacionadas con la empresa o con explotación minera. De acuerdo al Instituto Colombiano de Geología y Minería la empresa Gold Plata no era titular del derecho minero, aunque existía una superposición parcial en alto porcentaje con los títulos mineros de concesión FLD-134 y FDL135 otorgados a Minerales del Darién S.A., que se encontraban en etapa de exploración técnica.

La CC identificó que uno de los títulos estaba caducado e inscrito desde el 16 de junio de 2010 y sobre el segundo título se surtía el trámite para declarar su caducidad. Actualmente no se han realizado actividades legales de explotación minera, pero sí se encuentran tres

^{80.} Como fue denunciado mediante el Informe del Proyecto Redes Territoriales de la Defensoría del Pueblo [2008 -2009]

^{81.} Los ingenieros de la empresa, al mismo tiempo manifestaron que se habían realizado un recorrido con quien actuaba a título de representante de la comunidad. Adicionalmente, la empresa aclaró que las torres atravesarían el lote número 3 del resguardo, con una distancia de 1.062 metros, el lote número 2 con una distancia de 549 metros y finalmente Pescadito con una distancia de 1.445 metros. La servidumbre de 30 metros a lado y lado, generando un corredor de 60 x 3.776 m lo cual crearía un área de afectación de 214.560 metros, es decir 21,45 Has. 82. Referenciado en la Sentencia T-129/11



solicitudes activas ante la ANM. Sin embargo, es vigente la afectación por el control armado y la minería ilegal.

- Ocupación ilegal del territorio y peligro de desplazamiento. Denuncias de presencia de colonos en los territorios indígenas, resultado de la fragmentación de los resguardos, pese a las solicitudes de ampliación, integración y saneamiento de los territorios afectados. Frente a esto la Comisión de Expertos de la OIT generó recomendaciones en 2009, instando al Gobierno Nacional a tomar medidas urgentes para unir los tres lotes de modo que se garantice la integralidad del territorio. El INCODER entidad encargada del tema, manifestó que no era responsable de las falencias de la política agraria del país y que en el momento de la titulación no se evidenció la presencia de colonos.

Otra denuncia realizada por la comunidad fue la presencia de uniformados en estos territorios. Ante esto, el Ministerio de Defensa, informó a la CC que "las fuerzas militares tienen jurisdicción en todo el territorio colombiano y por tanto las tropas no pueden ser retiradas del resguardo", adicionando que la propiedad colectiva "tiene límites" 84. La visita de verificación de la CC constató la presencia de colonos los cuales desarrollaban actividades de ganadería, adicional a las afectaciones del medio ambiente por la tala de árboles y la deforestación.

Sentencia T-129 de 2011. Emitida por la Corte Constitucional en respuesta a la tutela interpuesta por las comunidades de los Resguardos Chidima-Tolo y Pescadito, que demandaban: la suspensión de obras infraestructura y minería, la protección del territorio para evitar la intervención de colonos, salvaguardar los derechos a la autonomía, la titulación de los Resguardos en un solo globo de terreno como lo recomendó la Comisión de Expertos en 2009 y principalmente, el respeto y la garantía a la CPLI en el marco de lo establecido en el C169-OIT.

La sentencia identifica de forma integral las afectaciones territoriales y sociales a las comunidades, así como constituye un hito relevante en los casos donde comunidades indígenas en defensa de su territorio y en especial del Derecho Fundamental de la CPLI, logran un fallo favorable en la salvaguarda de sus derechos. Desarrollando lo que implica el reconocimiento y salvaguarda de la diversidad étnica en el país, la necesidad de proteger y garantizar el derecho a ser consultados previamente sobre el ejercicio de obras o proyectos que afecten sus territorios, a la defensa por la vida y la pervivencia cultural, asimismo, es jurisprudencia obligada en relación a las aclaraciones que introdujo sobre el consentimiento previo, libre e informado.

A continuación, se plantean, las principales reflexiones generadas en el marco de la Sentencia T029 en relación al caso analizado y al ejercicio del Derecho a la CPLI, entre ellas están:

- Traslado y negación de responsabilidades por parte de las entidades gubernamentales citadas ante los escenarios judiciales. Además del desconocimiento sobre el alcance del Derecho Fundamental de la CPLI, carece de claridad respecto a los límites de competencia institucional y en el marco de los procesos jurídicos las entidades nacionales niegan su corresponsabilidad e inscriben el problema en la gestión local.



- <u>Falta de reconocimiento sobre alcance del bloque constitucional de derechos de los pueblos indígenas, en relación con el Derecho Fundamental a la CPLI por parte de las instituciones,</u> en el marco del caso se halló que las entidades no reconocían el marco del Derecho a la CPLI⁸⁵, así como la responsabilidad del Estado por garantizarlo. A su vez, las entidades negaron la relación entre la ausencia de CPLI y la afectación de la que pudieran ser víctimas las comunidades.
- Construcción de discursos que contraponen el interés general sobre el particular y no permiten el ejercicio de un diálogo constructivo, ni el aporte que sobre la mitigación de los impactos de los proyectos pueden hacer las comunidades. Evidenció como las entidades gubernamentales defienden los beneficios de la construcción de una carretera, dejando de lado el carácter prioritario de la protección al medio ambiente para el bienestar general y los derechos de las comunidades y su importancia en la diversidad cultural. Al respecto la corte reforzó la idea del pluralismo en tanto la protección de los derechos a la diversidad étnica y cultural que son salvaguardados por la Constitución.

En 2016 el Juez del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó otorgó medidas cautelares a los Resguardos Chidima-Tolo y Pescadito, ante la solicitud de la Unidad de Restitución de Tierras que buscaba el estudio de las condiciones de seguridad de los líderes de los Resguardos, adopción de procesos de fortalecimiento para la guardia indígena, puesta en marcha de un programa de desminado, investigaciones sobre las amenazas a líderes del Resguardo, abstención de campamentos de la fuerza pública en el territorio, prestación de servicios de asistencia humanitaria y alimentación, protección y ampliación de los Resguardos, y suspensión del reconocimiento de las JAC creadas en el territorio ancestral.

Si bien, varias de las pretensiones de la solicitud fueron negadas, las argumentaciones judiciales en la mayoría de los aspectos reiteraron lo ya expuesto por la CC en la Sentencia que ya había sido dictada 5 años antes; en particular, en el texto de la medida cautelar se refieren nuevamente las afectaciones a la seguridad y la presencia de colonos en los territorios ancestralmente considerados.

Cumplimiento de las órdenes dadas en el marco de la Sentencia T-129 /11. Para el análisis del caso por parte de Akubadaura, se realizó un trabajo de campo dirigido a abordar el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia [junio de 2018], a partir del cual se identificó un avance del 34%⁸⁶ de las órdenes emitidas. Cifras que evidencian un incumplimiento después de 7 años de emitida dicha providencia. Siendo solamente cumplida la suspensión de las obras en la carretera en el municipio de Acandí y la abstención de expedirse una licencia ambiental para la construcción de dicha carretera.

^{85.} Conclusión arrojada luego de la revisión de diez sentencias falladas sobre tutelas buscando el amparo del Derecho a la Consulta Previa. En buena parte de las sentencias la Corte debió suspender obras que ya se encontraban en desarrollo por incumplimiento de la realización de la Consulta Previa, los casos de: Carretera Andes el Jardín (1992), trabajos exploratorios por parte de Ecopetrol en la Vereda el Progreso-Gabarra (2006), trabajos de exploración y explotación de la compañía Gabriel Mi Mining Corporation en el Resguardo Río Murindó (2009), y debió ordenar la indemnización a la comunidad Emberá Katío del Alto Sinú y la unificación del Resguardo sobre guardando el derecho a la integralidad territorial y al dominio del resguardo, por el proyecto de Hidroeléctrica Urrá.

^{86.} La forma de cálculo se realizó teniendo en cuenta por cada orden, la información reportada por las entidades con competencias, tanto al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Quibdó como a los derechos de petición remitidos desde la Comunidad de Juristas Akubadaura y a lo expresado por las comunidades en los talleres realizados. La única entidad sobre la cual no se contó con información, fue el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. No hizo parte del cálculo correspondiente a la Empresa de Interconexión Eléctrica ISA debido al cambio de trazado, no obstante, se recomienda realizar un seguimiento en la materia, teniendo en cuenta que en la nueva ruta existe presencia de otros



Así como, continúan las afectaciones actuales por la cercanía a la zona de frontera con Panamá, presencia de cultivos ilícitos en la comercialización por la ruta marítima, presencia de actores armados con economías ilegales que controlan territorialmente, lo que ha derivado en el confinamiento y la afectación de los derechos humanos a la población indígena. A su vez, la expansión de la economía ganadera con intereses en la conexión vial del municipio de Unguía y Acandí, en la información recolectada en campo y la cartografía social, se realizó una estructura general que muestra la dinámica territorial local representada en el corema a seguir.

A continuación, se caracterizan las afectaciones específicas identificadas por medio del trabajo de campo, en función de indicar el cumplimiento de las órdenes emitidas con la Sentencia T129/2011 y del ejercicio del derecho a la CPLI, que permitan ver el contexto socioterritorial actual (ver corema). Respecto a:

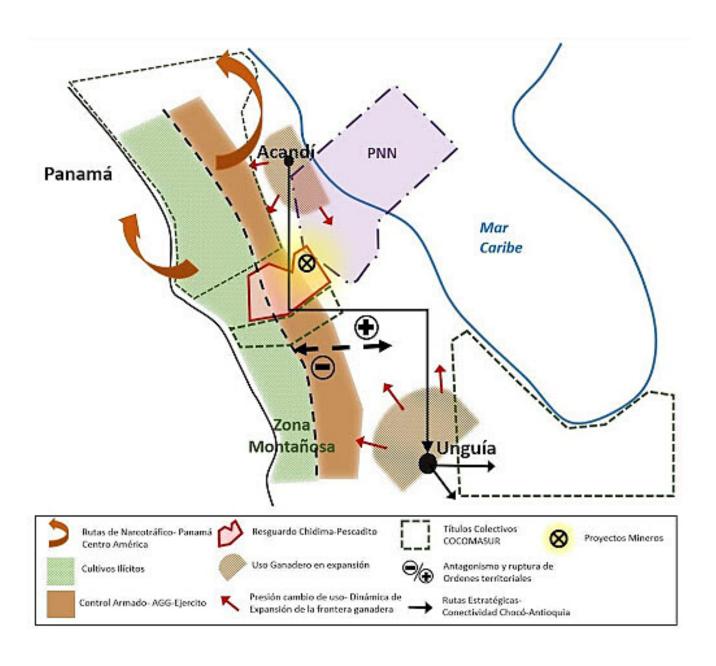
Títulos mineros y actividades mineras ilegales en el territorio.

A la par del desarrollo de actividades mineras en el territorio, se produjo la aparición de grupos armados que generaron temor en la población y violaciones a los derechos de las comunidades indígenas, siendo un riesgo que se mantiene debido a las tres [03] solicitudes de títulos mineros en proceso. Solicitudes mineras cercanas al río Tolo, el cual les provee alimentación y movilidad a las comunidades, y forma parte fundamental de su forma de vida en colectivo.

Sin embargo, los gobiernos nacional y local no han logrado garantizar el derecho a la CPLI de los proyectos mineros en solicitud, los cuales afectarían directamente el territorio. En el caso analizado, la comunidad refiere como la minería ilegal impacta su territorio, con la introducción de maquinaria, la contaminación de los afluentes y el control por parte de grupos ilegales.



Gráfica 16. Estructura territorial adyacente al Resguardo de Chidima Tolo y Pescadito 2018



Fuente: Elaboración propia



Reducción de la vida silvestre, deforestación y detrimento de la biodiversidad. De acuerdo a la caracterización realizada por la Unidad de Restitución de Tierras [2015], referencia:

"La explotación ilegal maderera en el territorio, se ha sumado a las causas de la no circulación libre de las comunidades indígenas, ya que en las zonas donde se explota la madera hay presencia de actores armados ilegales, allí la madera ha tenido que ser vendida o arrendada a los ganaderos como astillas, porque se convirtió en el único medio de subsistencia de las comunidades ante la falta de alimentos [animales de monte y pescado por la deforestación de la zona]."

Situación que ha propiciado una fractura del equilibrio que tenían los indígenas en su propio territorio, respecto a la provisión de alimentos para autoconsumo, limitando la movilidad, propiciando la dependencia a ingresos por trabajo externo y propiciando inundaciones por la pérdida de cobertura vegetal. Situaciones que, sumada a las economías ilegales como los cultivos de uso ilícito, contribuyen al deterioro ambiental por contaminación.

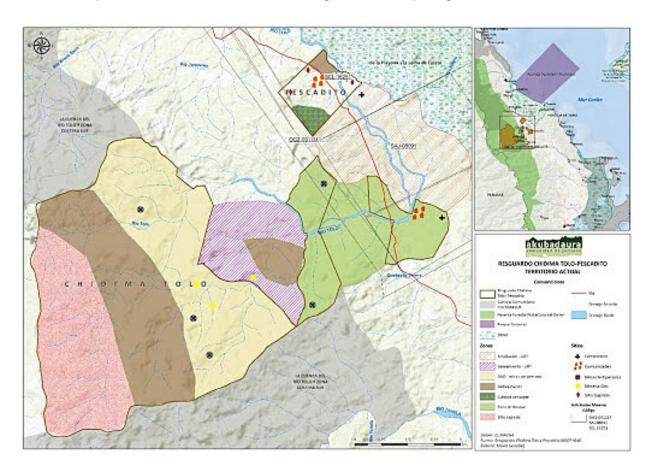
Persistencia del conflicto armado en el territorio. La ubicación estratégica de los resguardos se convierte en un factor de riesgo para la comunidad, es una zona aprovechada por diversos actores legales [empresarios terratenientes] e ilegales [Autodefensas Gaitanistas de Colombia] quienes han establecido diversas formas de economías extractivas ilegales. Esta situación ha sido documentada por diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales. En especial la Defensoría del Pueblo, emitió la Alerta Temprana 026, y señaló en la Resolución Defensorial 064 de 2014 que además de la extracción de oro, platino y otros metales en varios municipios del Chocó, entre ellos Acandí y Unguía, existe una lucha constante y violenta por el control del territorio y la apropiación de los recursos naturales; generando conflictos socio ambientales, degradación de los ecosistemas, extinción de especies endémicas y contaminación de los ríos; impactando de forma negativa en la seguridad alimentaria de las comunidades.

Presencia de colonos en los lotes objeto de proceso de restitución. Actualmente está en trámite el proceso de restitución de derechos territoriales por la afectación que el conflicto armado y despojo ha tenido sobre la ocupación ancestral del territorio. Específicamente los terrenos que separan los resguardos, donde habitan colonos quienes impactan por actividades como: tala de bosque, extracción aurífera, vertimiento de químicos contaminantes y falta de conectividad de los resguardos de Chidima Tolo y Pescadito.

A su vez la comunidad indígena ha denunciado presiones por parte de los colonos para otorgar permisos de ingreso de maquinaria al territorio, así como la conformación de Juntas Comunales en terrenos que se encuentran en proceso de restitución⁸⁷. A continuación, se muestran en el mapa, las dinámicas territoriales identificadas por parte de la comunidad.

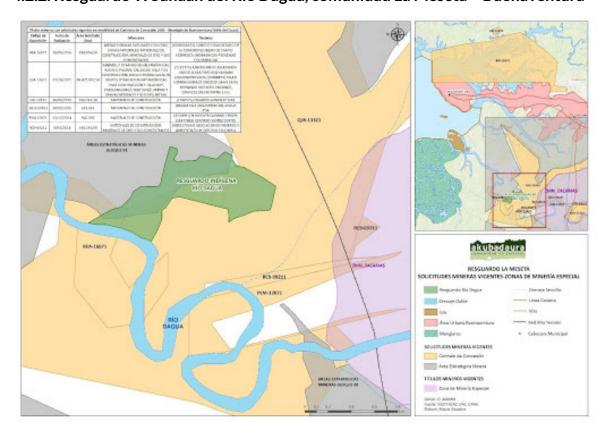


Mapa 4. Sistematización de la cartografía social y diagnóstico territorial



Fuente: Elaboración propia

4.2.2. Resguardo Wounaan del Río Dagua, comunidad La Meseta – Buenaventura





Caso 2. Resguardo Wounaan del Río Dagua

Etnia: Pueblo la Siapidara y la Nonam

Tierras tituladas: Resolución 004 del 25 de enero. 117 Has. **Población:** 97 personas correspondientes a 12 familias

Localización: Buenaventura

Municipio: Buenaventura - Departamento: Valle del Cauca

Inmediaciones y afluentes de la zona del puerto de Buenaventura

Conflictos:

• Deforestación del bosque y disminución de especies silvestres

• Imposibilidad de cultivar

• Presencia y control de grupos armados

• Confinamiento, ocupación ilegal del terreno

• Amenazas y vulneración de derechos humanos

POA Consultado: La Ciudadela San Antonio

POA quien realiza: La Fiduciaria PA2 – Privado.

Estado CPLI: Realizada con cumplimientos parcial de los acuerdos y no se estipularon todas las afectaciones.

Impactos POA: Restricción de uso del resguardo, inseguridad, deforestación, pérdida de especies.

Medidas de protección legal: Sentencia 054 del 5 de septiembre de 2017 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga falló tutelando los derechos a la CPLI, el ambiente sano y la vivienda digna y ordenó a la alcaldía de Buenaventura ejecutar los proyectos faltantes y exigidos por el acuerdo de CPLI para implementar el PMA.

Proyectos de Impacto Local y regional: Puerto del Delta del Rio Dagua – Sin consulta.

Caracterización del contexto. El Resguardo Wounaan del Río Dagua - comunidad de La Meseta, corregimiento de Guadualito está constituido desde el año 1984 a través de la Resolución 004 del 25 de enero y cuenta con 117 Has., Se ubica en cercanía con el Puerto de Buenaventura y contiguo al Río Dagua. Colinda al norte con el Consejo Comunitario de Guadualito, al Sur con el Consejo Comunitario de Campo Hermoso, al Oriente con la Quebrada Pitirri, al Occidente con el Río Dagua. Este último río es la principal fuente del recurso hídrico además de tres quebradas: Pitirri del Dagua, Jejenes y Valeriana.

Según el Plan de Salvaguarda de esta comunidad, el pueblo Siapidara ha habitado el Pacífico colombiano y su origen ancestral se relaciona con los ríos del departamento del Valle del Cauca, Cauca y Nariño. En este Resguardo especialmente se integran dos etnias, la Siapidara y la Nonam. Para el año 2012, la comunidad La Meseta estaba integrada por 97 personas correspondientes a 12 familias.

El Plan, señala problemas étnico-territoriales relacionados con la poca gestión de las entidades competentes respecto a saneamientos y ampliaciones del área del resguardo solicitadas, respecto a La Meseta se identificó para el año 2012 que existía riesgo de



desplazamiento a causa de la construcción del Macroproyecto del Delta del Dagua, por lo cual, según el Plan de Salvaguarda se proyectaba recurrir a territorios de Bahía Málaga en la Quebrada La Sierpe, sobre los cuales se reclamaban 3.000 Has., que habían venido trabajando durante los últimos 30 años.

POA – Macroproyecto de Vivienda Social San Antonio. El Conpes 3410 de 2006, estableció estrategias dirigidas a potenciar el Distrito de Buenaventura, en las actividades económicas y en el desarrollo social de la población, a nivel de planeación urbana en el marco de la estrategia "Buenaventura una ciudad amable", se estipuló que respecto al desarrollo urbano de la ciudad y en atención a lo señalado en el Plan de Ordenamiento Territorial [POT] ⁸⁸.

Acciones orientadas a potencializar el Distrito de Buenaventura, como principal puerto marítimo comercial del país y que ha sido proyectado como eje estratégico sobre el Pacifico colombiano y denominado como Zona Especial Económica de Exportación sobre el Océano Pacífico (Ver mapa 5). Por el contrario, en términos sociales, las condiciones de exclusión de las comunidades en su mayoría afro, es preocupante por los altos índices de pobreza y violencia, complejizadas u alimentadas por las actividades ilícitas como narcotráfico, contrabando y minería ilegal que se relacionan con la posición estratégica del puerto.

En este contexto, se desarrolló el proyecto turístico del Malecón Bahía de la Cruz localizado en el centro de la ciudad de Buenaventura, que para su desarrollo requirió el reasentamiento de la población afro, residente en la zona de bajamar, justificado no solo por la obra del Malecón sino por el riesgo ante un tsunami, sin embargo, dicha planificación portuaria, no incluyó la mirada de la población afro, ni sus propuestas, por el contrario, se viabilizó con la construcción de la Ciudadela San Antonio⁸⁹, dirigido a albergar inicialmente 3400 familias que habitaban en la zona de bajamar⁹⁰y que incluyó otros programas sociales dirigidos a la población de Bajamar [CCJ, 2009].

Para 2017 había alrededor de 1.268 viviendas construidas de la Ciudadela San Antonio, "pero sin los equipamientos necesarios, como espacios y edificaciones para prestar servicios sociales, cultural, educativo y de salud. (Sic) A través del Sistema de Regalías solo se aportaron los recursos para el diseño y los estudios de una estación de Policía, plaza de mercado, embarcadero, puesto de salud y polideportivo, cuyas obras han avanzado en un 80% ⁹¹.". Lo anterior además de las deficiencias de transporte, salud, educación, servicios públicos y de seguridad, por la presencia de actores armados y dada la distancia de las actividades económicas de pesca asociadas al mar y de la economía del centro de la ciudad.

El derecho a la CPLI desarrollo en el caso del Macroproyecto San Antonio (MISN). En el desarrollo inicial del Megaproyecto Ciudadela San Antonio, no se realizó CPLf⁹², aunque los sujetos vinculados al reasentamiento fueron comunidades afrocolombianas que habían

^{88.} El Plan de Ordenamiento territorial vigente del Distrito de Buenaventura data del año 2001, a través de este, se declararon zonas rurales como de expansión suburbana, que es justo el caso de la llamada "comuna 12" y no fue consultado con las comunidades étnicas que pudiesen verse afectadas.

^{89.} Los recursos requeridos para la puesta en marcha de la Ciudadela ascendían a \$77.932 millones. El financiamiento del megaproyecto se llevaría a cabo con recursos de Fonvivienda y otros incautados de la caleta del narcotraficante alias Chupeta en el año 2008.

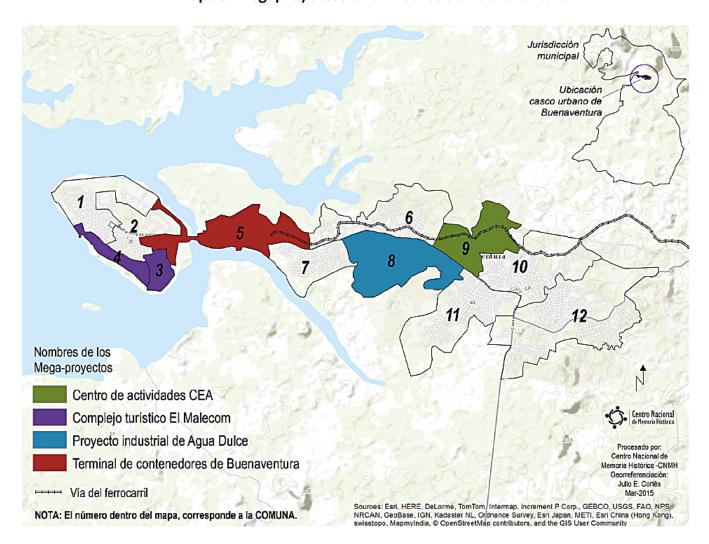
^{90.} Término que hace referencia a la altura mínima en el mar en que está en una etapa de la marea que puede durar hasta doce horas, concluye el reflujo marino. Tiempo en que la marea se permanece a su diminuta altura.

 $^{91. \} Fuente: http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/familias-de-buenaventura-reubicadas-se-sientenenganadas.html$

^{92.} Razón por la cual iniciaron un proceso judicial que tuvo como resultado el pronunciamiento de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-550 de 2015, en la cual ordenó al Ministerio y a la Alcaldía la realización de la Consulta Previa a estas comunidades. A la fecha no se ha llevado a cabo el ejercicio del derecho, por lo que la mayoría de las familias continúan habitando la zona de Bajamar.



ocupado tradicionalmente el territorio de Bajamar y la localización del proyecto de vivienda era colindante con un resguardo indígena y territorios colectivos afro. Sin embargo, después de un año de iniciada la obra, según la Universidad del Pacifico [según acta del Comité N . 17], contratada para realizar el acompañamiento social de la reubicación, manifestó que al ser una obra urbana, esta no requería de CPLI, concepto ratificado por parte del Mininterior al certificar la no existencia de comunidades étnicas.



Mapa 5. Megaproyectos en el Distrito de Buenaventura

Fuente: Buenaventura: un puerto sin comunidad CNMH [2015]

^{93.} Comité que se constituyó entre las diferentes entidades para tomar decisiones respecto a la construcción del proyecto.

^{94.} García Ramírez, Ingrid Nayive. Los grandes proyectos urbanos en contextos étnicos Estudio de caso Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudadela San Antonio en su relación con el proyecto Malecón Bahía de la Cruz en Buenaventura – Colombia. Manizales: Tesis de grado, 2016.



Sin embargo, debido a las presiones por parte de las comunidades afectadas ⁹⁵ se determinó la necesidad de la realización de la Consulta⁹⁶, y a la identificación como sujetos étnicoterritoriales Consejo Comunitario Campo Hermoso, Consejo Comunitario Guadualito, el Resguardo Indígena La Meseta, Consejo Comunitario Zacarías y el Consejo Comunitario Los Lagos. Este último, colindante y en traslape con el área del proyecto, aunque su titulación se encontraba apenas en curso en el Incoder.

A partir de aquí, el proceso de CPLI se caracterizó por: tres consejos comunitarios con un marcado avance, Guadualito, Zacarías y Campo Hermoso, una comunidad que llevaría el proceso hasta el límite develando una constante tensión al interior del MISN, Los Lagos, otra comunidad con un proceso lento, muy hacia el interior y con la precaución de involucrar a todas las instancias posibles, el Resguardo indígena La Meseta, y, la última comunidad, con la que no se logra instalar la CPLI, bajamar [subrayado fuera del texto] ⁹⁷

En el caso de la CPLI realizada a la comunidad indígena La Meseta sobre el Macroproyecto de San Antonio, debe resaltarse que la misma se dio posterior al diseño y puesta en marcha de las actividades propias de la obra, producto además de las presiones de la comunidad para hacer válido su derecho a participar de manera libre e informada.

Luego de que la CPLI iniciara el 12 de noviembre de 2011 [preconsulta], se llegó finalmente a la protocolización el día 30 de octubre de 2014.Con el acuerdo que el Macroproyecto se encargaría gestionar ante la Alcaldía Distrital de Buenaventura los recursos del Sistema General de Regalías con el fin de financiar la implementación del Plan de Manejo Ambiental⁹⁸, financiar la elaboración de vallas informativas y la ubicación de mojones para alinderamiento, el fortalecimiento de la Guardia Indígena ⁹⁹ la financiación de un número determinado de unidades de vivienda hasta por \$800 millones de acuerdo con el diseño y el presupuesto entregado por parte del resguardo¹⁰⁰. Sin embargo, a fecha de 22 de octubre de 2015, se constató a través de una reunión de seguimiento a la CPLI, que no se había dado cumplimiento de la compensación en materia ambiental ni en la solución o mejoramiento de viviendas.

^{95.} Según narra García [2016], las tensiones se enmarcaron en discusiones con la Alta Consultiva e incluso en acciones de protesta y movilización durante el año 2010.

^{96.} Según tutela del 31 de julio de 2017 interpuesta por la comunidad de la Meseta: "[...] cuando empezaron a hacer el macroproyecto de vivienda San Antonio, el gobierno no nos tuvo en cuenta, no sabíamos qué estaba pasando y simplemente llegaron a arrasar con todo, las plantas, los animales y todo el territorio que para nosotros es sagrado"

^{97.} García Ramírez, Ingrid Nayive. Los grandes proyectos urbanos en contextos étnicos Estudio de caso Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudadela San Antonio en su relación con el proyecto Malecón Bahía de la Cruz en Buenaventura – Colombia. Manizales: Tesis de grado, 2016.

^{98.} Aislamiento de las áreas afectadas y en caso de ser necesarias la construcción de obras complementarias; Compensación forestal; Protección, cuidado y manejo de productos forestales no maderables; Implementación y capacitación de programas de seguridad alimentaria.
99. Ambas cosas hasta por un monto de \$100 millones.

^{100.} Respecto a la CPLI realizada con las comunidades afrocolombianas, se protocolizaron los acuerdos de CPLI, en febrero de 2013, en los que se establecieron entre otras medidas, la destinación de \$900 millones de pesos para cada una de las comunidades con cargo a los recursos del



Con base en el trabajo de campo realizado en el marco de la investigación, se puede concluir respecto a su implementación que el cumplimiento ha sido parcial respecto a los acuerdos establecidos en el marco de la CPLI¹⁰¹ (ver tabla 7)

Tabla 7. Síntesis del estado de cumplimiento de los acuerdos protocolizados de la CPLI			
Acuerdos	Estado		
Aislamiento de las áreas afectadas.	Incumplido.		
Compensación forestal: Protección, cuidado y manejo de productos forestales no maderables.	Incumplido. Incrementado el uso de maderas por foráneos.		
Implementación y capacitación de programas de seguridad alimentaria.	Incumplido.		
Elaboración de vallas informativas y la ubicación de mojones para alinderamiento.	Cumplido. A julio de 2018, deterioro de vallas y ocultas.		
Apoyo para el fortalecimiento de la Guardia Indígena.	Incumplido.		
Construcción de un número determinado de unidades de vivienda.	Cumplimiento parcial. A 2018 el 80% de las viviendas se encontraban en cimentación:102		
Fuente: Elaboración propia.			

Dada la falta de garantías y acompañamiento en la CPLI por parte de las entidades de control, la carencia de acciones específicas para el cumplimiento del fortalecimiento de la Guardia Indígena y de la implementación del PMA, llevaron a la comunidad a interponer una tutela contra el Ministerio de Vivienda, el Mininterior, Fonvivienda, la Alcaldía de Buenaventura, el Comité de Seguimiento y el Comité Fiduciario en julio de 2017.

Acciones legales empleadas por la comunidad de La Meseta para el cumplimiento de los acuerdos. En esta vía, la Sentencia T-002 de 2017 estableció disposiciones importantes que sirvieron de referente para el posterior fallo sobre la tutela presentada por la comunidad La Meseta. En particular respecto a los acuerdos ineficaces de lo acordado en la CPLI y de los cuales su incumplimiento no favorezca y proteja a la población minoritaria.

Así en el caso de la comunidad La Meseta, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga a través de la Sentencia 054 de 2017 falló tutelando los derechos a la CPLI, el ambiente sano y la vivienda digna y ordenó a la alcaldía de Buenaventura ejecutar los proyectos faltantes y exigidos por el acuerdo de CPLI con el objetivo de implementar el PMA. Adicionalmente, instó y exhortó a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo, respectivamente, para que brindaran acompañamiento y asesoría a la comunidad.

^{101.} Seguimiento realizado a las medidas entre 2015 y el 18 de mayo de 2016 verificados en el trabajo de campo realizado por parte de Akubadaura en junio de 2018.

^{102.} Teniendo en cuenta que la comunidad era la responsable del diseño del proyecto, el Resguardo manifestó que los precios estaban siendo afectados por el incremento del dólar, frente a lo cual se revisaría el tema por parte del Macroproyecto.



En particular, se destaca en la actuación procesal que las diferentes entidades suscritas en el proceso alegaran su desvinculación y manifestaran la no afectación de derechos fundamentales. En el caso de la Alcaldía de Buenaventura, por ejemplo, se argumentaba que dicha entidad no había firmado el acta de protocolización y remitía la responsabilidad al Macroproyecto. La Procuraduría Provincial mencionaba que había asistido a la sesión de acuerdos de preconsulta y que en este sentido solicitaba se le desvinculase y la Alianza Fiduciaria manifestaba no haber incumplido ningún tipo de compromiso en el entendido de que quien había suscrito acuerdos era el Fidecomiso PA2 Macroproyecto Buenaventura. Respecto a la actuación de la Alcaldía de Buenaventura, el Tribunal catalogó como inadmisible la inactividad de dos años de dicha entidad para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos.

Sin embargo, pese a que no fue suscrito en ninguna de las órdenes de la Sentencia, llama la atención la argumentación del Mininterior a través de la Dirección de CPLI, pues afirmó que la Consulta se había desarrollado y culminado con apego a las garantías constitucionales y jurisprudenciales, además de sostener que la comunidad tenía otras instancias judiciales que serían eficaces para la protección de sus derechos. Esto es, que además de una visión procedimental de lo que implica la CPLI y el ejercicio que le compete a dicho Ministerio como garante del proceso, hay una deslegitimación de la exigibilidad de los derechos de la comunidad vía tutela.

Estado de cumplimiento del acuerdo de la CPLI. Con respecto al cumplimiento de los acuerdos de la CPLI y a la intervención por parte de las entidades del Estado, se puede señalar que:

- Existió una atribución inadecuada de responsabilidades a la comunidad de La Meseta dirigida al cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental [PMA]. Pues las acciones de gestión y consecución de recursos por medio del SGR fueron asignadas a la comunidad indígena, aspecto en el cual no cuentan con la experticia para desarrollar.
- <u>Carencia de un rol de garantes al cumplimiento del derecho por parte de las entidades competentes en la materia.</u> Evidenciado, primero con la inasistencia y falta de acompañamiento del Ministerio Público [Defensoría y Procuraduría], y segundo, una carencia del papel de coordinación del procedimiento [convocatoria y levantamiento del acta] por parte del Mininterior.
- <u>Dilación en los acuerdos que establecen la gestión de recursos</u> por medio de proyectos presentados por la comunidad.
- Necesidad de acudir a instancias judiciales para presionar el cumplimiento de los acuerdos.

Afectaciones actuales del territorio. A fin de conocer la situación actual de la comunidad de La Meseta, el equipo de la Comunidad de Juristas Akubadaura visitó el Resguardo, realizando recopilación de información primaria y diálogos comunitarios. Como resultado del trabajo, se identificaron las siguientes afectaciones territoriales que se suman a las generadas por la Ciudadela San Antonio.



- Confinamiento de la comunidad La Meseta. La comunidad manifestó la situación de confinamiento por la presencia de los actores armados que impiden la movilidad, un ejemplo de ello ocurrió en 2017, actores armados abordaron a una menor del Resguardo con el fin de intimidar a uno de los líderes¹⁰³, adicionalmente una familia de la comunidad se había desplazado y que existía una sensación de zozobra generalizada que impedía a los indígenas de La Meseta, su libre movilidad y limitando sus derechos a la autonomía territorial y el libre desarrollo de su cultura.

A su vez la presencia de los habitantes de la Ciudadela y el control que ejercen algunos de sus habitantes en sectores del resguardo, ha representado un riesgo para las labores de los indígenas de caza, pesca y siembra. En el mismo sentido, la comunidad de La Meseta reconoce las afectaciones a la población afro reasentada en la Ciudadela, quienes no pueden realizar sus actividades tradicionales de pesca y caza debido a lo alejado de la zona costera que se encuentran.

- Deforestación y la contaminación del Río Dagua. La minería realizada en el río Dagua ha contaminado sus aguas, sumado a los vertimientos realizados por comunidades circunvecinas, lo que ha derivado en enfermedades a la población indígena en especialmente en los niños. Si bien, existe un médico tradicional en el Resguardo, el mismo no tiene la posibilidad de desplazarse libremente como requiere para conseguir los insumos de la medicina propia y se requiere de las condiciones de saneamiento básicas.

Incumplimientos de la CPLI. La comunidad expresó reiteradamente, tanto en la tutela presentada como en los talleres con Akubadaura, la poca preparación que tenían para enfrentar una CPLI sobre un proyecto que ya había dado inicio en el territorio y sobre el cual no conocían el alcance de sus impactos, sufriendo presiones para avanzar en la Consulta. Además de las presiones recibidas, se evidencio una contradicción entre lo que se concibe como desarrollo por parte de la comunidad y lo planteado por parte de la administración y de la Fiduciaria, en este sentido la población de La Meseta considera que la Ciudadela San Antonio ha impactado su cultura y vida comunitaria.

A juicio de la comunidad, la poca información que se tenía sobre el proyecto y la ausencia de un acompañamiento técnico que balanceara el diálogo con la empresa, obraron en contra de los posibles beneficios o salvaguardas que se pudieron haber planteado por parte de la comunidad:

"[...] nosotros no planificamos este proyecto porque la información no fue adecuada [...]. Fue tarde cuando revisamos lo proyectos, hizo falta una asesoría externa".

Existe frente al ejercicio del Derecho a la CPLI un sentimiento de frustración comunitaria, debido a los incumplimientos, sin embargo, la acción de tutela interpuesta por la comunidad, significó un aprendizaje de la necesidad de asumir sus exigencias y buscar los medios para el cumplimiento de lo pactado, pero que no ha redundado en hacer efectivo los acuerdos, contrario a esto indicaron cómo han sido estigmatizados por la administración distrital pues no son atendidos, ni se les brinda información precisa.



Macroproyecto del Delta del Río Dagua. Los resultados exiguos de la CPLI en el caso de la Ciudadela San Antonio y por el contrario las afectaciones agravadas a la población de la comunidad de La Meseta, fundamentan el temor hacia nuevos megaproyectos que se encuentren en proceso. Uno de estos casos es el del Macroproyecto Delta del Río Dagua, el cual tiene por objetivo: "ser un conglomerado de estructuras destinadas a brindar servicios especiales en manejo portuario y desarrollo de diferentes campos en esta industria. Queriendo alcanzar los mayores niveles de comercialización, el Macroproyecto Delta del Río Dagua contempla cuatro áreas portuarias y una zona industrial, todas de crecimiento sostenible" será operado por la Sociedad Portuaria Delta del Río Dagua.

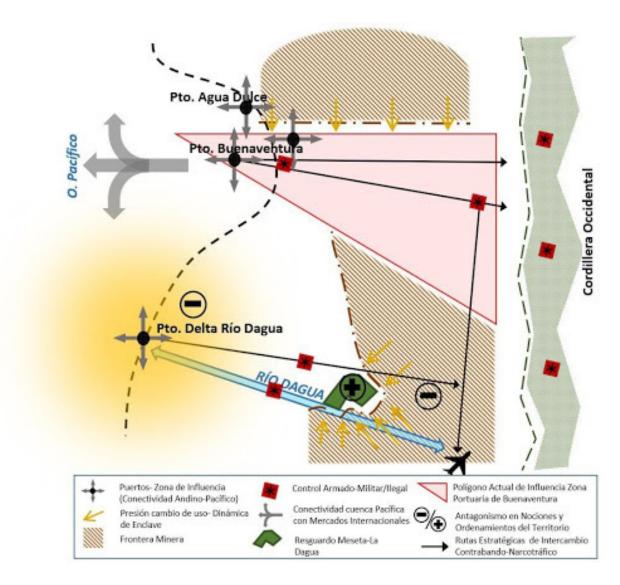
Una de las primeras obras proyectadas en este Macroproyecto será el Terminal Marítimo Delta del Río Dagua, localizado frente al kilómetro cinco [K5] del canal de acceso marítimo, entre las desembocaduras del río Caimán o Boca Cangrejo y de Estero Hondo, equidistante tres kilómetros de las desembocaduras de los ríos Dagua y Anchicayá. Dicho puerto requiere la construcción de una carretera que atraviesa por los consejos comunitarios de Campo hermoso y Zacarías con quienes en el año 2015 realizaron la CPLI, sin embargo, la Comunidad de la Meseta no ha sido consultada, pese a que dicha obra afectaría de manera directa el Cementerio de la comunidad.

Sin embargo, debido a los múltiples cambios en el trazado de la vía por parte de la Sociedad Portuaria Delta del Río Dagua, llevó a que se omitiera la presencia de la comunidad indígena y de ese modo desconocer la afectación directa que su proyecto causaría a las aguas de las cuales se benefician estas comunidades y en ese sentido, vulnerar el derecho a la CPLI que les asiste. Actualmente este proyecto se encuentra a la espera de que la ANLA le conceda la Licencia ambiental.

Títulos mineros. Por otra parte, al revisar la existencia de actividades mineras proyectadas sobre el territorio, se evidenciaron títulos mineros con solicitudes vigentes. Como se observa en el siguiente mapa, existen 6 solicitudes de títulos susceptibles de afectar al territorio indígena. En suma, el Resguardo La Meseta se encuentra inmerso en una dinámica de enclave debido a la presión generada por la ampliación de la frontera minera y a su cercanía a la zona del Puerto de Buenaventura y los proyectos de ampliación portuaria como el Puerto Delta de Río Dagua dirigidas por las políticas de mejoramiento de la conectividad de la Cuenca Pacífica con los mercados Internacionales. Existe una tensión por el control territorial entre las estructuras militares, las bandas ilegales de narcotráfico y contrabando de mercancías y territorialidad indígena [rutas estratégicas vs vías de comunicación], como se puede identificar en el corema:



Gráfica 17. Corema de la situación territorial del Resguardo la Meseta



Fuente: Elaboración propia

Caso 3. Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco - Resguardo Kankuamo

Etnia: Pueblo Arhuaco, Kogui y Wiwa

Tierras tituladas: Resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco constituido mediante Resolución 0109 de 1980 emitida por el entonces Incora con 364.390,00 hectáreas, tres ampliaciones en los años 1990, 1994 y 2011.

Resguardo Kankuamo Resolución 012 de 2003 con 24.214,20 hectáreas, vertiente suroriental de la Sierra Nevada.

Población: Arhuaco 46 mil personas aprox. Kogui 9.173 personas Wiwa 15.000 personas

Localización: Sierra Nevada de Santa Marta Departamento: Cesar, Guajira, Magdalena

Conflictos:

- Localización de canteras en sitios sagrados
- Pérdida de conectividad entre sitios sagrados
- Deforestación y deterioro ambiental



POA Consultado: Proyecto vial Ruta del Sol - Tercer Sector

POA quien realiza: Empresa Yuma Concesionaria y el Instituto Nacional de Concesiones, actual Agencia Nacional de Infraestructura.

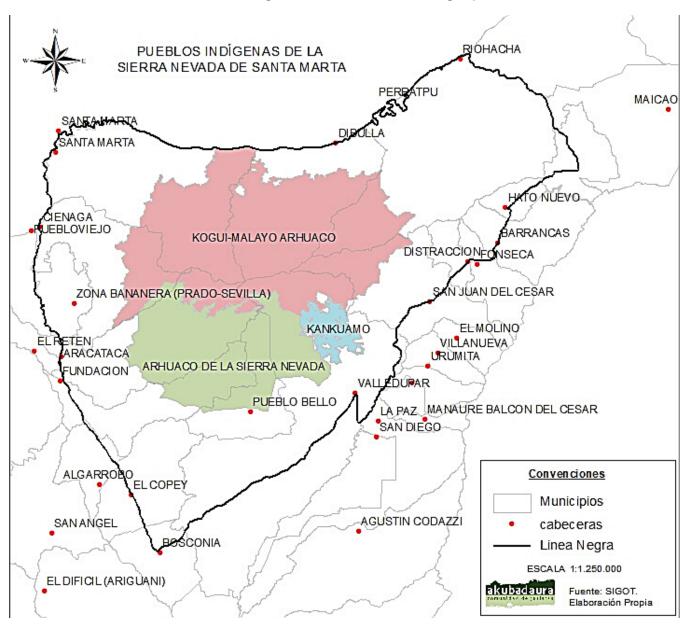
Estado CPLI: Realizada con cumplimientos parcial de los acuerdos, no se estipulan todas las afectaciones.

Impactos POA: Afectación de lugares sagrados, abandono de obras.

Medidas de protección legal:

Proyectos de Impacto Local y regional:

4.2.3. Pueblos indígenas Arhuaco, Wiwa, Kogui y Kankuamo.



Localizador caso



POA Consultado: Proyecto vial Ruta del Sol - Tercer Sector

POA quien realiza: Empresa Yuma Concesionaria y el Instituto Nacional de Concesiones, actual Agencia Nacional de Infraestructura.

Estado CPLI: Realizada con cumplimientos parcial de los acuerdos, no se estipulan todas las afectaciones.

Impactos POA: Afectación de lugares sagrados, abandono de obras.

Medidas de protección legal:

Proyectos de Impacto Local y regional:

Caracterización del contexto. El pueblo Arhuaco está compuesto por una población de alrededor de 46 mil personas. De acuerdo al diagnóstico comunitario para la elaboración del Plan de Salvaguarda, su territorio ancestral abarca toda la vertiente sur y occidental desde los picos nevados hasta el piedemonte entre los ríos Guatapurí en Valledupar y Mamatoco.

El pueblo Kogui, de acuerdo al censo del DANE de 2005, está conformado por 9.173 personas; comparte territorio con los pueblos Arhuaco y Wiwa, en lo que corresponde a la vertiente norte y sur de la Sierra. De acuerdo a la caracterización realizada por el Ministerio de Cultura, los municipios con mayor concentración indígena Kogui son Dibulla-La Guajira, Valledupar-Cesar y Santa Marta-Magdalena. El pueblo Wiwa tiene una población de cerca de 15.000 personas en los departamentos del Cesar [Valledupar] y la Guajira [San Juan del Cesar, Dibulla y Riohacha]. Su economía está basada principalmente en la agricultura y secundariamente en la cría de cerdos y gallinas.

Estos tres pueblos comparten el Resguardo Kogui-malayo-Arhuaco constituido mediante Resolución 0109 de 1980 emitida por el entonces Incora con 364.390,00 hectáreas, y posteriormente tuvo tres ampliaciones en los años 1990, 1994 y 2011.

En 2003 fue constituido mediante Resolución 012 emitida por el Incora, el Resguardo Kankuamo con 24.214,20 hectáreas, su territorio ancestral se encuentra ubicado sobre la vertiente suroriental de la Sierra Nevada en Valledupar y Pueblo Bello [Cesar]; Riohacha, Maicao y San Juan del Cesar [Guajira]; y en Santa Marta [Magdalena] y cuenta con una población aproximada de 21.467 personas. Los cuatro pueblos son, de acuerdo a su cosmogonía, los encargados de mantener la armonía y el equilibrio de la Madre Tierra a través del cumplimiento de las obligaciones de la Ley de Origen.

En este sentido, el Sistema de Espacios y Sitios Sagrados es el centro cultural de estos pueblos y se expresan a partir del trazado de la Línea Negra, la cual es un consecutivo de hitos o espacios terrestres, marinos y aéreos interconectados, de allí nace y se recrea su cultura. Razón por la cual la ritualización de estos pueblos sobre la restauración y recuperación del orden espiritual entre el hombre y la naturaleza se nutra de su Ley de Origen y se materialice en el cuidado y protección de los espacios sagrados, sobre los cuales realizan pagamentos como símbolo de su trabajo espiritual por mantener el equilibrio.



Proyecto vial Ruta del Sol. Ruta del Sol es uno de los proyectos viales nacionales más importantes, cuya intención era facilitar la conexión del centro del país con las Costas Atlántica y Caribe; iniciando en Villeta en el Departamento de Cundinamarca hasta Ciénaga en el Magdalena y el Carmen de Bolívar en el Departamento de Bolívar. Para su ejecución, se sectorizó en tres partes, como se indica a continuación:

- Sector 1. Corredor nuevo [78.3 Km.]: Construcción de doble calzada entre Villeta El Korán [7 Km. Norte de Puerto Salgar].
- Sector 2. Corredor existente [528 Km.]: Intervención prioritaria, mejoramiento y segunda calzada entre Puerto Salgar San Roque.
- Sector 3. Corredor existente [465 Km.] Intervención prioritaria, mejoramiento y segunda calzada de: San Roque – Yé de Ciénaga. Carmen de Bolívar – Bosconia – Valledupar. Este último es el de interés para el caso de estudio.

El proyecto Ruta del Sol – Tercer Sector. El desarrollo del proyecto Ruta del Sol - Sector 3 se formalizó a través del contrato de concesión 007 de 2010 entre la Empresa Yuma Concesionaria y el Instituto Nacional de Concesiones, actual Agencia Nacional de Infraestructura. Está ubicado entre San Roque - Ye de Ciénaga y El Carmen de Bolívar - Valledupar, tiene una longitud de 465 km y consiste en el mejoramiento y rehabilitación de la calzada existente y la construcción de la segunda calzada. El corredor vial concesionado forma parte de la red troncal nacional y la ejecución de las obras de rehabilitación y construcción de la segunda calzada atravesarán a los departamentos de Cesar [222 km], Magdalena [202 km] y Bolívar [41 km], está dividido en nueve tramos:

Tabla 8. Tramos del proyecto Ruta del Sol - Tercer				
Tramo	Sitio	Longitud en Km		
1	San Roque - La Loma	38		
2	La Loma - Bosconia	50		
3	Bosconia - Fundación	70		
4	Fundación - Ciénaga	60		
5	Carmen de Bolívar - Zambrano	34		
6	Zambrano - El Difícil	71		
7	El Difícil - Bosconia	43		
8	Bosconia - Valledupar	91		
9	Anillo vial Bosconia	12		
Fuente: Cámara de Infraestructura.				



De acuerdo al Informe de Dirección Técnica de la Cámara Colombiana de Infraestructura en 2013, según Incoplan S.A. entidad estructuradora del proyecto, respecto a las comunidades indígenas afectadas por el proyecto señala:

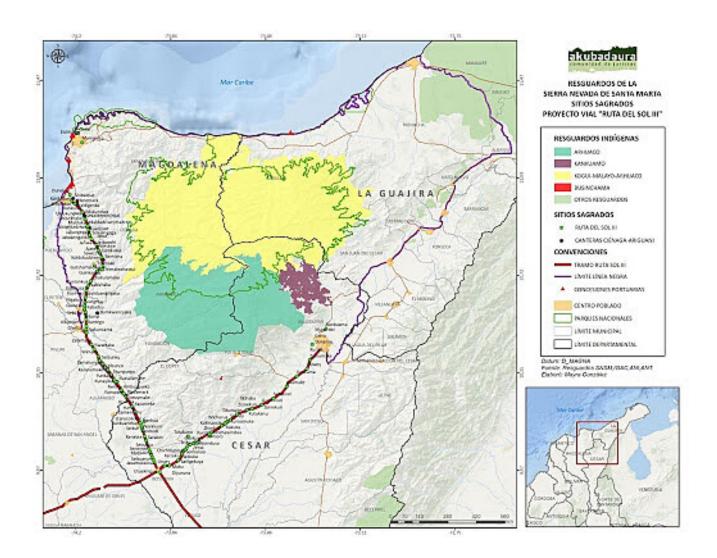
"A partir del análisis realizado se considera que el riesgo de que el proyecto afecte a alguna de estas comunidades es prácticamente nulo, ya que no existen comunidades afrodescendientes en las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto; tampoco existen comunidades indígenas asentadas en el área de influencia directa de la Ruta del Sol. Sin embargo, existe una comunidad indígena con pretensiones manifiestas de recuperar una porción de territorio ancestral cercano al proyecto".

De acuerdo con esta información, la empresa dio inicio a la pre-construcción con los estudios y diseños de la fase 3 de la Ruta del Sol. Sin embargo, el 17 de mayo de 2011, posterior a la suscripción del contrato de concesión, Mininterior certificó la presencia de 13 comunidades, nueve de ellas correspondientes a las comunidades afrodescendientes de Cruce de la Sierra [Chiriguaná], La Sierra [Chiriguaná], La Aurora [Chiriguaná], Cruce de la Loma [El Paso], Puente Canoa [El Paso], Casa de Zinc [El Paso], Cuatro Vientos [El Paso], Caracolí [Valledupar], y Tucurinca [Zona Bananera] y cuatro a comunidades indígenas de la Sierra Nevada. Producto de esta certificación, la empresa no solo cambió el trazado de la Ruta, sino que debió contemplar la realización de la CPLI que no había sido prevista en el proyecto.

El mapa y corema a continuación permiten observar el área de influencia del proyecto Ruta del Sol III y el contexto territorial de los pueblos que se encuentran en dicha área, en los que se deduce presión territorial por dinámicas de enclave desencadenadas por proyectos extractivos, agroindustriales, turísticos y de infraestructura encaminados a la conectividad regional con rutas de exportación e intercambio internacional; además del evidente traslape, modificación y destrucción de los sitios sagrados de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada en el marco del reconocimiento de su territorialidad ancestral y pervivencia cultural.



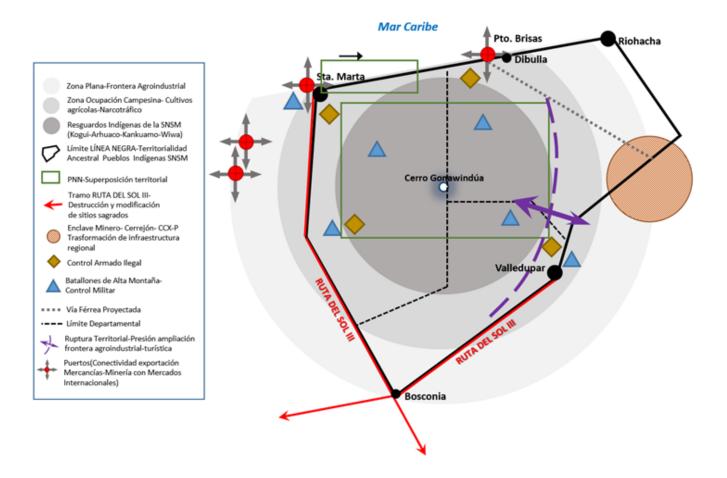
Mapa 6. Sitios Sagrados y proyecto vial Ruta del Sol - Tercer Sector



Fuente: Elaboración propia



Gráfica 18. Contexto territorial proyecto Ruta del Sol III



Fuente: Elaboración propia

La CPLI con los cuatro pueblos de la Sierra. La CPLI del proyecto Ruta del Sol, tercer sector, tuvo una mayor presencia institucional en las actividades de Consulta y una mayor intervención de funcionarios con altos niveles de coordinación en el Gobierno Nacional, pese a los diferentes inconvenientes, como haber iniciado las obras sin realizar la Consulta, los cambios de trazado con el fin de evitar los procesos de concertación, las fracturas temporales de alguno de los pueblos afectados y las dificultades de diálogo sobre aspectos que eran primordiales para los pueblos, pero no para el Gobierno Nacional. Lamentablemente, no se logró llegar a acuerdos y el Gobierno adelantó el Test de proporcionalidad, desconociendo el consentimiento de los pueblos.

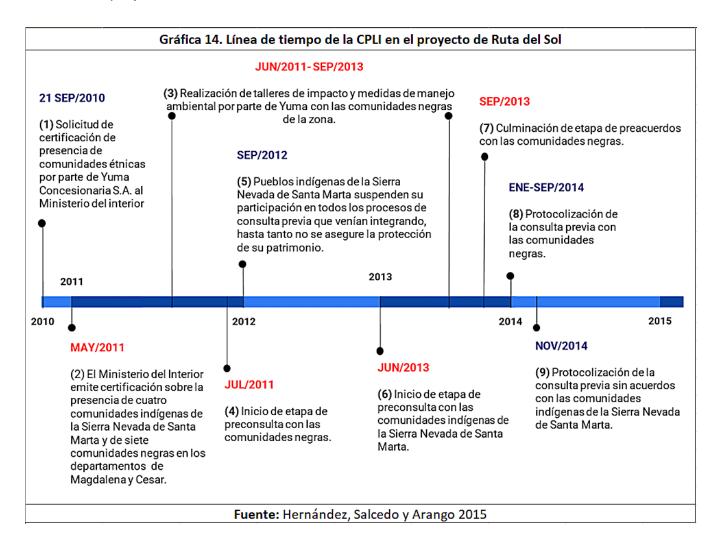
Si bien el contrato data de 2010, el acercamiento para la Consulta se inició en el 2011 y luego fue suspendido en el año 2012 por parte de los cuatro pueblos, con el fin de obtener respuesta del Gobierno Nacional sobre la garantía de la protección de los lugares sagrados, de los cuales ya algunos habían sido afectados con canteras. La fase de preacuerdos tuvo curso en 2013 y finalmente en el 2014 se terminó el proceso con una protocolización sin acuerdos entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas. A continuación, se resaltan los principales hechos de la CPLI con el fin de analizar algunos aspectos del proceso:

- Identificación de los sitios sagrados del territorio ancestral que hacen parte de la línea negra y que podría ser afectados por el trazado del tercer sector de la Ruta, por parte de los



Mamos de los pueblos Kogui, Arhuaco, Wiwa y Kankuamo, con participación del Mininterior, la empresa Yuma Concesionaria [25 de octubre al 2 de noviembre de 2011]. Como resultado, se identificaron las múltiples afectaciones a los sitios sagrados y los asociados al proyecto¹⁰⁵. Estas afectaciones evidenciadas en el territorio ancestral dieron lugar a una suspensión de todo el proceso¹⁰⁶.

Posterior a este recorrido, la empresa concesionaria realizó cambios en el trazado de la ruta con el fin de no tener intersecciones con los lugares indígenas que podrían ser afectados en un 30% del total del tercer sector; esto reduciría los espacios que estarían en discusión en la CPLI del proyecto¹⁰⁷.



^{105.} En la misma acta se aclaró que este recorrido no se inscribía en una Consulta Previa, la cual aún no había iniciado.

^{106. &}quot;Al revisar, nos encontramos que, a la fecha, 52 espacios sagrados han sido destruidos y/o afectados. Espacios sagrados que fueron destruidos antes de que el Gobierno Nacional se sentara con los pueblos indígenas el 25 de mayo de 2013. Y hoy están en peligro de desaparecer 44 sitios sagrados más, siendo 10 de ellos supremamente importantes para la supervivencia cultural de los pueblos indígenas a perpetuidad" https://elpilon.com.co/indigenas-enfrentados-a-ruta-del-sol/



- Desvirtuar la necesidad de realizar la CPLI, por parte del Mininterior, sustentado en que las obras del tramo 3, se entendían como obras de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento en la vía existentes en algunos sectores del proyecto, situación que afectó las relaciones de confianza entre los pueblos y el Estado [mayo de 2012].
- <u>- Sobre las obras ya ejecutadas no se realizaría Consulta.</u> Según entrevistas a las comunidades, pese a que se habían identificado canteras que ya estaban en funcionamiento, esto no fue tenido en cuenta por parte del Mininterior. Lo que dio lugar a una suspensión temporal de la Consulta y finalmente, se avanzó luego de que el Gobierno se comprometiera a salvaguardar los lugares sagrados de la Sierra.
- Suspensión del proceso desde 2011 y reactivado en mayo de 2013, con diálogos y realización de recorridos identificando sitios sagrados que serían susceptibles al impacto de la construcción de la tercera fase de la Ruta del Sol. Al respecto, desde la comunidad se aclaraba la importancia de los lugares sagrados.

Los sitios sagrados están representados por lagunas, rocas, montañas, piedras, entre otros. Algunas de las funciones de los sitios sagrados son: recolección de materiales, para ceremonias de bautizo, desarrollo, matrimonios, mortuoria. Por ejemplo, las montañas que están alrededor de la Sierra Nevada son el cimiento del corazón del mundo, por lo tanto, no pueden desaparecer, como en algunos casos se ha observado la existencia de las canteras. Por su parte, los ríos son las venas de la madre tierra y cumplen su función que es no sólo de alimento del mar sino también refrescar los mismos, por lo tanto, no pueden ser interrumpidos.

- Aclaraciones de las comunidades frente a las necesidades de la CPLI, que no se limita a recorridos y reuniones, sino que debía ser la búsqueda del equilibrio entre el hombre y la naturaleza para el bienestar de todos, se considera como tema central en este entendido la reparación espiritual, lo que implicaba reuniones con los Mamos.
- Inicio de la Preconsulta [7 y 8 de junio de 2013], con participación de delegados y representantes de los pueblos Arhuaco, Kogui y Wiwa y el Mininterior, y entre sus funcionarios, el Viceministro para la Igualdad y la Participación. Estuvieron ausentes la Defensoría del Pueblo y la Autoridad de Licencias Ambientales y el pueblo Kankuamo. Los pueblos de la Sierra exigieron para continuar con las consultas previas, que existiese el compromiso por parte del Mininterior, de emitir una certificación de los sitios sagrados encontrados en las canteras.
- Posición pública de los pueblos indígenas de la Sierra frente a la intervención externa al territorio sagrado [16 de julio de 2013], así como una solicitud expresa al Gobierno Nacional frente al desarrollo del goce efectivo de los derechos territoriales en el marco de la preconsulta y consulta del proyecto Ruta del Sol en su tercer tramo. Exigiendo incorporar en la lógica institucional los siguientes conceptos:
 - Ley de Origen.
 - Ejercicio de la gobernanza de los pueblos indígenas en su territorio ancestral.
 - CPLI, consentimiento previo, libre e informado.
 - Territorio tradicional o ancestral



- Realización de la preconsulta [16 y 17 de julio de 2013], siendo manifestado por parte de los pueblos indígenas que "daban el sí para el inicio la CPLI, pero él no para la afectación de los lugares sagrados" Sin embargo, el 21 de octubre de 2013, los líderes indígenas explicaban para un periódico local ¹⁰⁸. Solicitud de rectificación de la presencia de cuatro pueblos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta [24 de agosto de 2013], así como se garantizara la participación del pueblo Kankuamo y se solicitara un pronunciamiento del Ministerio Público, ante la falta de garantías reales y efectivas para ejercer su derecho a la CPLI.
- Resultado de la preconsulta, se definieron seis fases: 1. Concertación de presupuesto y apertura de CPLI; 2. Contratación del equipo coordinador del proceso de consulta y sistematización; 3. Recorridos de verificación de trazado de acuerdo con los ajustes realizados al mismo; 4. Socialización interna de cada pueblo; 5. Reunión de consolidación de información; 6. Protocolización de acuerdos con la ANLA y finalmente, seguimiento de la CPLI.
- Recorridos del trazado de la ruta, realizados entre el 3 al 7 de junio de 2014 en el que se identificaron 97 puntos¹⁰⁹, en los que se identificó la conectividad o conexidad de los puntos sagrados tema de discusión con los funcionarios. Y del 14 al 16 de julio del 2014, la visita a variantes y continuaciones, así como del anillo vial de Bosconia.
- Reanudación de la consulta y propuestas, luego de varias prórrogas se retomó la consulta, con propuestas de acuerdo por parte de los pueblos indígenas, dirigidas a modificaciones en la obra que permitieran tanto la protección ambiental, como la preservación de sitios sagrados, propuestas que no fueron aceptadas por parte del concesionario, generando su posterior afectación.

Por otro lado, el proyecto avanzó en la construcción de dobles calzada y mantenimiento de las vías existentes, solo en el tramo Valledupar con el corregimiento de Mariangola, en la ruta que conectan a la primera con Bosconia. El resto de esta ruta se encuentra abandonada. Durante el recorrido realizado por el equipo de Akubadaura en septiembre de 2018, se hallaron puentes abandonados con material de construcción dispuesto sobre los cauces de algunas quebradas. Asimismo, se pudo apreciar cerros intervenidos y abandonados. Y el parqueadero de máquinas abandonado en la entrada de Bosconia, aún con muchas de estas estacionadas. Las canteras por su parte, siguen funcionando, pero no con la misma intensidad, toda vez que su mayor cliente la concesionaria Yuma ha suspendido el proyecto desde 2016.

En relación al avance del resto del sector tres de Ruta del Sol, se pudo apreciar que tampoco se inició la construcción del anillo vial ni hay evidencias¹¹⁰ de intenciones de iniciarla por el momento. En cuanto a los tramos que van desde Bosconia hasta la zona del Magdalena, indicaron los líderes de las comunidades indígenas que tampoco se iniciaron obras. No obstante, afirman que esta suspensión no se debió al desacuerdo en el marco de la Consulta sino a inconvenientes de las empresas constructoras, a partir del escándalo de Odebrecht en el Sector 2 de este mismo proyecto.

^{108.} Disponible en: https://elpilon.com.co/la-ruta-no-logra-ver-el-sol/

^{109.} En entrevista para el equipo de Akubadaura, líderes de la comunidad afirmaron que los sitios sagrados son más de 97, pero el Gobierno no los quiso reconocer.

^{110.} Mientras que en la zona alrededor de Mariangola se encuentran materiales para construcción, como piedras y tubos que se ubican para encauzar aguas, en la zona donde se prevé el anillo vial [los cuatro puntos], no se encuentran ni señalización, ni materiales y las actividades comerciales se mantienen intactas.



4.2.4. Caso comunidad Media Luna. Pueblo Wayúu Departamento de La Guajira

4. Caso comunidad Media luna. Pueblo Wayúu departamento de La Guajira

Etnia: Wayúu.

Tierras tituladas: Resguardo Wayúu

Localización: Media Luna – Media Guajira. Municipio: Uribia

Departamento: La Guajira

Conflictos:

Reducción de disponibilidad de peces.

 Afectación por tren transportador de carbón, contaminación atmosférica, sonora y limitaciones a la movilidad.

• Sin disponibilidad de agua potable.

POA Consultado: Proyecto de ampliación Puerto Bolívar Cerrejón S.A.

POA quien realiza: Cerrejón S. A.

Estado CPLI: En curso.

Impactos POA: Afectación a la salud y la capacidad de autosostenimiento alimentario.

Medidas de protección legal: Proceso judicial por la violación al Derecho Fundamental que les asiste a la CPLI, , el cual llegó hasta la CC que luego de un profundo análisis, falló a través de la Sentencia T-704 de 2016.

Proyectos de Impacto Local y regional: Ampliación de la planta desalinizadora de Puerto Bolívar.

Caracterización del contexto.

"... Y de repente apareció Cerrejón, ese monstruo." Autoridad ancestral de Etkimana

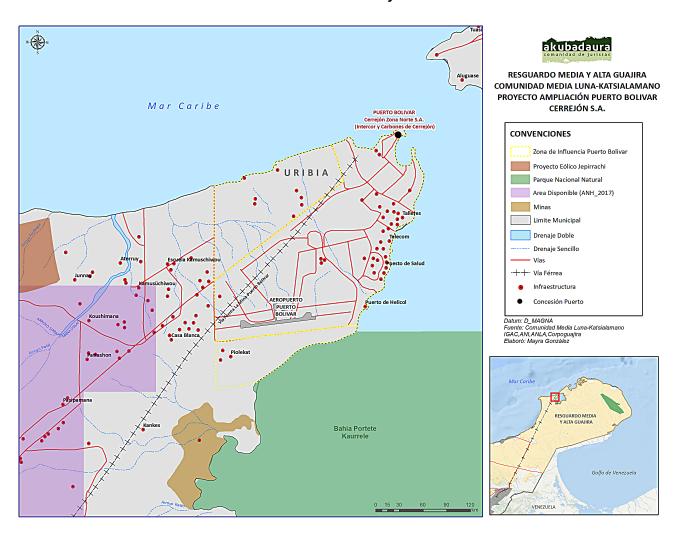
El Cerrejón es una de las transnacionales más importantes en la producción minera de carbón en Colombia. Pertenece a tres grandes firmas del sector a nivel mundial: **Anglo Amnerican, BHP y Glencore.** Cuando se creó, a finales de los años 80, en el país no existía la noción de Licencia ambiental, pero se tomaron medidas en la materia a través de Planes de Manejo; tampoco se conocía el de CPLI, sin embargo, se inició con la constitución de Resguardos en La Guajira para delimitar el territorio. A medida de que las actividades de la empresa iban aumentando, el Gobierno a través del Ministerio de Ambiente fue abriendo expedientes, los cuales se unificaron en 2005 mediante Resolución 2097/05.

El Cerrejón ha actuado favorecido por la implementación de las orientaciones presentadas por el Banco Mundial a los países de América Latina, durante la década de los noventa en relación a los cambios en la política y la normatividad ambiental, minera y macroeconómica, sumado a los aumentos de los precios internacionales de los commodities energéticos, que generó en países como el nuestro el estallido del denominado "boom minero".



Durante los años 2005 y 2011, la producción nacional de carbón aumentó de cerca de 60 millones de toneladas a más de 85 millones, de los cuales cada año, durante ese mismo periodo, se exportó alrededor de 90%. Estas cifras motivaron a que varias compañías mineras aumentaran sus intereses en la extracción del mineral, por lo que en 2011 el Cerrejón presentó el proyecto P40, que consistía en aumentar¹¹¹ la producción en un 25%, para llegar a 40 millones de toneladas anuales.

Mapa 7. Área de afectación y comunidades Wayuu, Proyecto de ampliación Puerto Bolívar Cerrejón



Fuente: Elaboración propia

Para desarrollar este proyecto se requería la ampliación de las áreas de explotación, que incluía el desvío del Río Ranchería, de los Arroyos Tabaco, Cerrejón y Bruno, entre otros; así como la ampliación de la vía férrea, del aumento de las capacidades de los vagones y en ese mismo sentido, la ampliación y construcción de varias obras de Puerto Bolívar, dentro de lo que se contemplaba un muelle de remolcadores, la ampliación del canal de acceso y el dragado del área del muelle, y finalmente, la ampliación de la planta desalinizadora para obtener mayor cantidad de agua tanto para el tratamiento del carbón como para el aumento de personal.



Las modificaciones relacionadas con la vía férrea y el puerto fueron autorizadas por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales –ANLA mediante la Resolución 0428 de 2014, luego de que el Mininterior certificara en reiteradas ocasiones que en el área de influencia de los proyectos no existían comunidades étnicas. Desconociendo la presencia de varias comunidades del pueblo Wayuu que ancestralmente han habitado y realizado actividades de pesca y pastoreo en esa zona y que juntas conforman una gran comunidad denominada Media Luna, que, además, cuentan con reconocimiento institucional.

Media Luna es una vereda del corregimiento del Cabo de la Vela, del municipio de Uribia, en el Departamento de La Guajira en el norte del país, en las inmediaciones de Bahía Portete, del cual se ha separado desde la instalación de su poderoso vecino Puerto Bolívar, perteneciente a El Cerrejón. Esta comunidad se encuentra inmersa en un proceso de desapropiación de los usos y prácticas territoriales [Pesca, Pastoreo] tradicionales, sociales, económicas, culturales, espirituales y en grave afectación en sus derechos ambientales debido a las actividades no controladas de transporte, manejo, embarque y desembarque de Carbón dadas en el Puerto y proyectadas en su proyecto de ampliación. Violación sistemática a la territorialidad ancestral del pueblo Wayúu.

Acciones legales cumplimiento del Derecho a la CPLI. Estas comunidades, al verse desconocidas por la empresa, iniciaron un proceso judicial por la violación al Derecho Fundamental que les asiste a la CPLI, el cual llegó hasta la CC que por medio del de la Sentencia T-704 de 2016, estableció las siguientes órdenes:

Tabla 9. Órdenes contenidas en la Sentencia T-704 de 2016						
Orden	Contenido principal de la orden	Término y forma de cumplimiento	Entidad responsable			
3	DEJAR SIN EFECTOS la Resolución № 0428 del 7 de mayo de 2014 que modifica el Plan de Manejo Ambiental Integral. en el sentido de autorizar la ejecución y puesta en marcha del proyecto "Expansión de Puerto Bolívar", hasta que se realice el trámite consultivo.	Deberán proponer a las comunidades una reunión para la concertación de las condiciones del proceso consultivo [preconsulta] en el término de cuarenta y ocho [48] horas contadas a partir de la notificación del presente fallo. Posterior efectuar la CPLI a las comunidades afectadas, de acuerdo con las reglas identificadas en esta sentencia.	La empresa El Cerrejón, el Mininterior y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.			
4	REVISAR, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 3 del Decreto Ley 3573 de 2011 y el artículo 62 de la Ley 99 de 1993, la Resolución 2097 de 2005 por medio del cual se establece y aprueba el Plan de Manejo Ambiental Integral de todo el proyecto minero "El Cerrejón" y sus consecuentes resoluciones, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.	Analizar el Plan de Manejo Ambiental vigente frente a la contaminación producida por la explotación de carbón, en caso de requerir la modificación, suspensión o cancelación de la licencia ambiental. GARANTIZAR los derechos de participación de toda la población que pueda verse comprometida por dicha revisión.	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.			



Implementar un plan inmediato d 5 mitigación de daños ambientales sociales y culturales en la zona.	comunidades afectadas	El Cerrejón.
---	-----------------------	--------------

En relación a la Sentencia se plantean dos asuntos: [1] El valor conceptual jurisprudencial en relación al Derecho a la CPLI, referente a resaltar la ampliación y aclaración de la definición del criterio "Afectación directa" en los Proyectos, Obras o Actividades y la diferencia que ésta tiene con el término técnico "Influencia directa", en relación con la importancia que la primera tiene en cuanto a la identificación de situaciones en las que debe realizarse la CPLI a los pueblos étnicos. [2] El seguimiento al cumplimiento de sus órdenes.

Adicionalmente, se reitera como criterio complementario y relevante, el concepto de justicia ambiental, que está en el marco de la justicia redistributiva que se configura como discusión vigente de los pueblos indígenas a nivel latinoamericano.

Por otro lado, el seguimiento al cumplimiento de las órdenes es complejo dada la poca facilidad de acceder a las actas de reuniones y la escasa información entregada por las Autoridades ambientales. No obstante, por medio de las entrevistas realizadas por el equipo de Akubadaura a autoridades de la comunidad de Medialuna, el análisis documental y el seguimiento a información mediática, en relación al cumplimiento de las órdenes, se encontró:

- Respecto a la tercera orden, los líderes indicaron que la CPLI fue protocolizada con 15 de las 16 comunidades. La comunidad de Kamüsüchiwuo, la más cercana al Puerto, se retiró del ejercicio consultivo porque consideraron que no había garantías por el establecimiento de etapas con términos fijos y la metodología era inadecuada, además de que no se habían construido conjuntamente con la comunidad, no se contaba con la información suficiente¹¹³ para que los afectados conocieran a fondo las consecuencias del proyecto.
- Los líderes indicaron que el Mininterior apoyo a la empresa, señalando que sólo la Procuraduría desempeñó un papel importante y asistía, pero las demás entidades locales y nacionales no llegaron.

^{112.} Estos criterios fueron profundizados en el capítulo 2 del presente documento

^{113.} La información y la forma adecuada de otorgarla a las comunidades es vital debido a que, para el caso de Medialuna, muchas de sus Autoridades y de sus Mayores con capacidad de decisión, no hablan el castellano, por lo que una traducción inadecuada, puede asumir como falta de información necesaria para que los afectados comprendan las posibles consecuencias y/o beneficios de los proyectos.



- Asimismo, alguno de ellos manifestaron que dentro de lo protocolizado estaba la entrega de una lancha para la pesca por comunidad, aunque esta resulta útil, no compensan el daño que se estaría causando, por ejemplo, con la ampliación de la planta desalinizadora, porque los desechos de sal serían dispuestos en cercanías de la comunidad, lo que generaría impactos al ecosistema marino y con ello se afectaría la actividad pesquera, obligándolos a correr mayores riesgos al verse forzados a adentrarse más hacia el mar en embarcaciones inseguras.
- La ANLA suspendió la Resolución 0428/14 por medio de la Resolución 1524 de noviembre de 2015, la cual dejó sin efecto en abril de 2016, cuando consideró estaba cumplido el ejercicio consultivo. Sin embargo, no hay claridad al respecto debido a que, en el informe de octubre de 2018, la ANLA indica fechas y nomenclaturas resolutivas diferentes 114. Aunque solo hasta septiembre de 2018 el Mininterior informó la terminación satisfactoria del "proceso" consultivo y aprobaba levantar la suspensión a la Resolución 0428/14.
- El Cerrejón, solicitó modificación de la Resolución 0428/14 debido a que, según indicó, desistió de 2 de los tres proyectos para ampliación del Puerto. De lo anterior no se conoce la respuesta de la ANLA, aunque mediante Resolución 1812 de 2018, el equipo jurídico de la Agencia recomendó autorizar las modificaciones. Los líderes de la comunidad, por su parte, manifestaron que, aunque la empresa dice haber desistido de estos dos proyectos, ellos han visto que sí se realizaron. Y genera mucha más confusión que el Cerrejón en su informe¹¹⁵de sostenibilidad de 2014 haya indicado que cumplieron con el proyecto P40 a cabalidad.
- En cuanto al cumplimiento de la orden cuarta, se conoce que la ANLA manifestó a través de los medios151 que ya habían revisado el Plan de Manejo Ambiental de la Empresa y que consideraron que no había nuevos impactos a las comunidades, por lo que no era necesario realizar CPLI, sino que iniciaría una fase de socialización. Al respecto, se considera importante profundizar en el análisis documental que hayan emitido las autoridades ambientales y el Mininterior, toda vez que puede haber una probable mala interpretación de la orden y en consecuencia una vulneración a los derechos de las comunidades del pueblo Wayuu y Afrodescendientes de la Guajira.
- Sobre la orden quinta, solo se conoce por información no soportada que, para el mes de noviembre de 2018, se había enviado convocatoria a las comunidades para una reunión entre estas, la empresa y el Mininterior.

Actualmente Akubadaura continúa acompañando a los Resguardos de Chidima - Toló y Pescadito en Acandí - Chocó y Mesetas en Buenaventura - Valle del Cauca, constatando la persistencia de varias de las dinámicas anotadas, como el desconocimiento por parte de las instituciones públicas, de su visión ancestral sobre el cuidado de los territorios y la falta de acompañamiento de las instituciones públicas y entes de control, frente a los riesgos de despojo territorial que siguen afrontando.

^{114.} Las contradicciones están entre las Resolución 1739/18 y el Auto 1347/18, ambos emitidos por la ANLA.



CONCLUSIONES

- I. Hay un progreso en el reconocimiento jurisprudencial de la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado en Colombia, como derecho natural, herramienta para el diálogo interétnico y la construcción de paz, y como instrumento para la protección de los ecosistemas y la vida planetaria. Más allá de la urgente protección de nuestros Pueblos Originarios, se reafirma su importancia para el interés general y otros derechos colectivos, así como como oportunidad para conciliar visiones sobre el desarrollo y la gestión de los territorios; aunque esta evolución jurídica que no ha sido siempre lineal ni progresiva.
- II. Recientes ejercicios de unificación jurisprudencial, como la Sentencia de la Corte Constitucional SU -123 de 2018, avanzan con una visión más integral de las medidas legislativas y los POA que deben ser objeto de Consulta, al abordar una dimensión más integral de las afectaciones de un proyecto o disposición normativa, desde una incidencia en la vida de las personas y comunidades que trasciende a la mera delimitación geográfica, por lo que vecindad y afectación no son sinónimos y esta última no se circunscribe necesariamente a la primera.
- III. La ausencia de una Ley Estatutaria que regule los estándares del derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, genera un vacío jurídico que la jurisprudencia se ha esforzado en llenar, con lineamientos para conducir el desarrollo de las Consultas, al igual que el Congreso y el Gobierno nacional, con iniciativas de "reglamentación" más cercanas a la visión de algunos sectores económicos y políticos del país.
- IV. Sobre la comprensión de los alcances del Derecho a la CPLI en Colombia, hay conflictos profundos entre fuentes del derecho como la norma y la jurisprudencia, que no son ajenos a los de otros derechos fundamentales, y que reflejan el distanciamiento entre visiones políticas y hermenéuticas sobre su alcance e importancia. Contrario a varios progresos jurisprudenciales, las disposiciones normativas y administrativas del gobierno nacional, tienden a reducir sus alcances y a posicionarlo como un derecho residual por debajo de otros -, de alto costo y poco beneficio colectivo.
- V. A pesar de la cercanía entre la visión de algunos Pueblos étnicos y algunos lineamientos jurisprudenciales, la participación judicial de aquellos en su formulación ha sido débil, intermitente y excepcional, y casi inexistente frente a la formulación de Proyectos de Ley, Decretos y actos administrativos gubernamentales. La mayoría de las disposiciones administrativas que sobre el alcance y los procedimientos de consulta previa existen en Colombia, han sido declaradas inconsultas por los Pueblos étnicos del país.
- VI. La información oficial sobre los POA que se traslapan o tienen vecindad con territorios ancestrales y sus ecosistemas, o sobre las consultas que se proyectan para los mismos, es fragmentada, desactualizada y de difícil acceso ciudadano. Hay un abuso de las entidades gubernamentales sobre la figura de las reservas de información, que afecta la transparencia, la investigación social y la veeduría comunitaria al comportamiento de estos procesos en Colombia.
- VII. La falta de armonización entre normas y disposiciones administrativas con la jurisprudencia en la materia, es un desafío que se suma a la falta de coordinación interinstitucional, al momento de garantizar este derecho en lo nacional y territorial. Definir por ejemplo las áreas de influencia y criterios de afectación de los POA, a la par de Fallos



de Unificación como el SU - 123 de 2018, así como mecanismos idóneos para una formulación participativa de los Estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo Ambiental de los proyectos en Consulta, es aún una deuda gruesa del gobierno nacional con la protección de este derecho.

VIII. Los casos acompañados y documentados por Akubadaura en este informe, identifican como patrón, el desconocimiento social, político y técnico de los alcances y formas de materializar este derecho, la falta de instrumentos e indicadores objetivos y concertados con sus titulares para verificar el cumplimiento de sus estándares legales y la ausencia de canales y mecanismos de coordinación interinstitucional y diálogo social ampliado, para su protección en forma conjunta, evidenciando una tendencia a frivolizar su implementación.



RECOMENDACIONES

- I. La formación en derechos humanos en Colombia, debe ampliarse a la comprensión de los derechos de los pueblos étnicos y la naturaleza, a entender el modelo de Estado Pluriétnico y Multicultural del que somos parte, así como a conocer los principios del enfoque étnico diferencial y los alcances cotidianos de la democracia participativa, en su conexión orgánica con la paz territorial.
- II. Entender los derechos de los Pueblos Étnicos no es solo deber de las comunidades, sino de altos funcionarios públicos del orden territorial y nacional que integran las diversas ramas del poder público, como Alcaldes, Concejales, Gobernadores, Diputados, Ministros, Directores de Agencias, Superintendentes, Congresistas y Altos Consejeros Presidenciales. La formación sólida y comprometida en responsabilidad social empresarial, derechos étnicos y ambientales, debe incluir a las dirigencias gremial, militar y científica del país.
- III. Se deben fortalecer los mecanismos e indicadores de verificación, al cumplimiento de los fallos judiciales sobre derechos de los Pueblos Étnicos, con canales permanentes de seguimiento y coordinación entre las ramas ejecutiva y judicial, los entes de control y las autoridades étnicas del país.
- IV. La articulación permanente entre entidades territoriales y nacionales de diversas ramas del poder público, es prioritaria para garantizar la vigencia de derechos fundamentales como la consulta y consentimiento previo, libre e informado, frente a la cantidad de POA que involucran a los territorios ancestrales.
- V. Los esfuerzos de normatizar y definir lineamientos e instrumentos para regular el derecho la CPLI, deben pasar por la búsqueda coherente de consensos con las autoridades de los pueblos étnicos, como titulares del derecho y parte de las estructuras de gobierno del país.
- VI. la regulación del derecho a la CPLI en Colombia, debe armonizarse a los instrumentos y recomendaciones internacionales sobre la materia, para recuperar el valor que le dan los sistemas internacionales de derechos humanos, y abandonar los intentos de frivolización de sus alcances.
- VII. Profundizar, sistematizar, actualizar y democratizar en tiempo real, la información sobre los POA que pueden afectar a los Pueblos Étnicos, así como los procesos de CPLI nacionales y territoriales de todo el país, es un derecho indiscutible, cuyo desconocimiento afecta la legalidad, legitimidad y transparencia de estos procesos.
- VIII. El respeto institucional y del sector privado, a la jurisprudencia sobre este CPLI, reafirma el protagonismo de la función pública en su servicio prevalente a los DDHH y cimenta la construcción de paz sobre principios de diálogo interétnico, que evitan riesgos, daños y costos innecesarios a los territorios, las empresas y las instituciones.



IX. El principio de adecuación cultural de las Consultas Previas, es y seguirá siendo su piedra angular en el Derecho Internacional de los DDHH y el bloque de constitucionalidad colombiano. Respetar los calendarios, leyes y ordenamientos territoriales de los pueblos étnicos, así como sus realidades, necesidades y cosmovisiones, es un imperativo irrenunciable que le otorga legalidad y legitimidad a estos procesos.

akubadaura

REFERENCIAS

- Acandí, Alcaldía de. «Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015.» Acandí, 2012.
- Acandí, Alcaldía de. «Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019.» Acandí, Chocó, 2016.
- Acción de Tutela: Resguardo indígena Waunana Río Dagua. [Juzgado de Buga, Buga 2017].
- Autoridades indígenas pueblo kankuamo. «Plan de salvaguarda del pueblo kankuamo.»
 s.f.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. Buenaventura: un puerto sin comunidad. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015.
- Comisión Colombiana de Juristas. «Informe sobre la situación de derechos humanos y desplazamiento forzado de la población afrocolombiana que ocupa el territorio de Bajamar de Buenaventura [Valle del Cauca].» Bogotá, 2009.
- Confederación Indígena Tayrona. «Plan de Salvaguarda del Pueblo Arhuaco.»
 Nebusimake, 2015.
- Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada CTC. «Documento madre de la línea negra - Jaba Séshizha- de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.» 2015.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C882 de 2011: Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 2 de 2009 "Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política". Bogotá, 2011.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-226/16: Acción de tutela instaurada por Benjamín Luna Gómez, miembro de la comunidad del Consejo Comunitario de La Boquilla, contra el Ministerio del Interior, la Dirección General Marítima de la Capitanía de Puerto de Cartagena [Dimar], la A. Bogotá, 2016.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-795/13: Demandantes: Yeins Santos Poto UI, Marcos Yule Yatacué y Gustavo Orozco Tálaga en representación de los resguardos indígenas de San Francisco, Toribío y Tacueyó. Bogotá, 2013.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-396/14: Acción de tutela interpuesta por Javier Orlando Emen Quinayas como representante legal del resguardo Yanakuna San AgustínHuila, contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Cuarta de Decisión de Oralidad. 2014.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-371/14: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de. 2014.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-313/16: Acción de tutela presentada por Helí Tique Tique contra el Ministerio del Interior y Oleoducto al Pacífico S.A.S. 2016.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-253/13: Demanda de inconstitucionalidad contra: parcial contra la expresión "comunidades negras" contenida en Ley 70 de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política". 2013.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia 129 de 2011. Acción de tutela ejercida por Oscar Carupia Domicó y otros, a nombre de los resguardos Chidima-Tolo y Pescadito. Bogotá, 2011.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-175 de 2008. Sentencia C-175 de 2008.
 2008.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C175 de 2009: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, "por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones".» Bogotá, 2009.



- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C461 de 2008: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1151 de 2007, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 20062010".» Bogotá, 2008.
- Corte Constitucional de Colombia, Auto 004 de 2009: Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión. Bogotá D.C., 2009
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-342/94: Protección constitucional de la diversidad étnica y cultural de los "Nukak-Maku" y de los derechos constitucionales fundamentales de estos., Bogotá, 1994
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-380/93, Comunidad Indígena/ Derechos Fundamentales/Derecho a la Vida/Derecho a la Subsistencia. Bogotá D.C., 1993
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU039/97, Consulta previa y el Pueblo U

 wa. Bogotá D.C., 1997
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-652 de 1998, Acciones de tutela contra el Presidente de la República, los Ministros del Interior, Agricultura, Medio Ambiente, y
- Minas y Energía, la Alcaldía Municipal de Tierralta [Córdoba] y la Empresa Multipropósito Urrá S.A. - E. S. P., por la presunta violación de los derechos fundamentales del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú.. Bogotá D.C., 1998
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C169/01: Revisión constitucional del proyecto de ley número 025/99 Senado y 217/99 Cámara, "por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia". Bogotá D.C., 2001
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-891/02: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3 [parcial], 5, 6, 11 [parcial], 35 [parcial], 37, 39, 48, 58, 59, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 261, 267 [parcial], 271 [parcial], 275 y 332 de la Ley 685 de 2001 Código de Minas -. Bogotá D.C., 2002.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-382 2006, Acción de tutela instaurada por la Asociación de Autoridades Tradicionales del Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas –CRIMA- contra el Congreso de la República, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá D.C., 2006.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T514/12: Acción de tutela instaurada por la Organización Regional Indígena del Valle del Cauca contra la Secretaría de Educación del Valle del Cauca. Bogotá D.C., 2012.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C1051/12 Revisión de constitucionalidad de la Lev
- 1518 del 13 de abril de 2012, "Por medio de la cual se aprueba el 'Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales', del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991". Bogotá, 2012
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-704-16: Acción de tutela instaurada por la Comunidad Indígena Media Luna Dos en contra de la Nación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales [ANLA], el Ministerio del Interior y la empresa El Cerrejón. Bogotá, 2016.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-002-17: Acción de tutela instaurada por los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras de Zacarías, Guadualitos y Campo Hermoso del Rio Dagua, a través de apoderado judicial, contra el Ministerio de Vivienda,



- Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior, la Fiduciaria Alianza S.A., el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- y la Alcaldía Distrital de Buenaventura, Valle del Cauca. Bogotá, 2017.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-462 A/14, C Acción de tutela instaurada por los Gobernadores del Cabildo Honduras y Cerro Tijeras contra la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, la Gobernación del Cauca, la Secretaría de Educación Departamental del Cauca, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Colinversiones S.A., hoy Celsia.. Bogotá D.C., 2014
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia, C-077/17: Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo [literales a, b, c, d, e], parágrafos 3° y 4° del artículo 3°; los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°; los artículos 8°, 10, 13, 14, 15, 17 [parcial]; el inciso 1° del artículo 20; los incisos 2°, 3° y 5° del artículo 21; y el artículo 29, todos de la Ley 1776 de 2016 "Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social ZIDRES -. Bogotá D.C., 2017
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-766/15, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de Comunidades Afrodescendientes. Bogotá D.C., 2015
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-196/12, Revisión de la Ley 1458 del 29 de junio de 2011 "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional de Maderas Tropicales, 2006", hecho en Ginebra el 27 de enero de 2006.". Bogotá D.C., 2012
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-194/13: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1482 de 2011 "por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones.",. Bogotá D.C., 2013
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-641/12: Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1438 de 2011 ["Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones"]. Bogotá, 2012
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-713/17. Acción de Tutela en contra del Ministerio del Interior - Dirección de Consulta Previa, Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Tierras y Corpocesar, Bogotá, 2017
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-011/18., Acción de Tutela instaurada por la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu Shipia Wayúu contra el Ministerio del Interior, con vinculación oficiosa de Ecopetrol S.A. Bogotá, 2018
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-426/14., Acción de tutela formulada por Banderley Quintana Ramírez, contra el Juzgado 23 Civil Municipal de Bogotá y el Ejército Nacional de Colombia - Sección Nómina. Bogotá, 2014
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-308/18., Acción de tutela formulada por Banderley Quintana Ramírez, contra el Juzgado 23 Civil Municipal de Bogotá y el Ejército Nacional de Colombia - Sección Nómina. Bogotá, 2018
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-384/14., Acción de tutela formulada por Banderley Quintana Ramírez, contra el Juzgado 23 Civil Municipal de Bogotá y el Ejército Nacional de Colombia - Sección Nómina. Bogotá, 2014
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-012/18: Solicitudes elevadas por las autoridades del Pueblo Awá UNIPA, en relación con el cumplimiento de los Autos 004 de 2009 y 174 de 2011.Bogotá, 2018
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-384A/14., Sobre Consulta Previa y la explotación de Recursos Naturales. Bogotá, 2014



- Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-251/12., Revisión de constitucionalidad del "Protocolo Concerniente al Arreglo de Madrid Relativo al Registro Internacional de Marcas, adoptado en Madrid el 27 de junio de 1989, modificado el 3 de octubre de 2006 y 12 de noviembre de 2007", así como la Ley 1455 del 29 de junio de 2011, que lo aprueba. Bogotá, 2012
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-103/18., Acción de tutela formulada por el Cabildo Mayor Regional del Pueblo Zenú del Resguardo Indígena de San Andrés de Sotavento Córdoba y Sucre contra la Superintendencia Nacional de Salud. Bogotá, 2018
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-485 de 2015., Acciones de tutela promovidas, de forma separada, por María del Carmen García García, representante legal de la Asociación de Trabajadores del Turismo de Playa Blanca [Asotuplab], y por Wilfrido del Río Estrada, contra el Ministerio del Interior, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo y Otros. Bogotá, 2015
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia SU-097/17. Acción de tutela instaurada por Carmelina Newball Bryan y otros contra Ministerio de Cultura y otros., Bogotá, 2017
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia, C389/16. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 53, 122, 124, 128, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277 y 279 de la Ley 685 de 2001 "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones"., Bogotá, 2016
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia, SU217/17. Acción de tutela presentada por el Club Montería Jaraguay Golf, el Cabildo Indígena Jaraguay y otros, contra la Nación, Ministerio del Interior, la ANLA, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge y Servigenerales S.A. E.S.P.., Bogotá, 2016
- Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.
 Informe de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de los Compromisos Establecidos entre el Gobierno Nacional y las Comunidades Indígenas Contenidos en el PND 2010 2014. Bogotá, D.C. 2014.
- Defensoría del Pueblo. Informes de Riesgo 05, 010, 012, 084. Bogotá: Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos De Violaciones de Derechos Humanos y DIH SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS - SAT, 2003, 2011, 2015, 2016.
- Departamento Nacional de Estadística. «Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica.» Bogotá, 2007.
- Departamento Nacional de Estadística. «Tercer Censo Nacional Agropecuario.» Bogotá, 2014.
- Departamento Nacional de Estadísticas. «La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos.» Bogotá, s.f.
- Departamento Nacional de Planeación, Seguimiento al cumplimiento de los compromisos de consulta previa con Pueblos Indígenas al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 "Prosperidad para Todos" Informe Final del Cuatrienio. Bogotá D.C., agosto de 2015
- García Ramírez, Ingrid Nayive . Los grandes proyectos urbanos en contextos étnicos Estudio de caso Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudadela San Antonio en su relación con el proyecto Malecón Bahía de la Cruz en Buenaventura – Colombia. Manizales: Tesis de grado, 2016.
- Gutiérrez Montenegro, Niyireth Fernanda. «La vulneración de los derechos territoriales de los Resguardos de Chidima Tolo y Pescadito por los factores subyacentes del conflicto armado en la subregión del Darién Chocoano [2009 -2016].» Tesis de Grado. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. «Acuerdo 305 de 2013.» Ampliación del resguardo Pescadito de la etnia Dobida. Bogotá, 2013.



- Instituto Colombiano de Reforma Agraria. «Resolución 005.» Acta de constitución del Resguardo Chidima - Tolo. Bogotá, 2001.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria. «Resolución 007 de 2001.» Acta de constitución del resguardo Pescadito. Bogotá, 2001.
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en restitución de Tierras de Quibdó. «Medida cautelar de protección de territorios indígenas.» Quibdó, 2016.
- Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.
 Acuerdos y Compromisos del Gobierno Nacional con el Gobierno Indígena de Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 2018 "PND: Todos por un Nuevo País" 2015
- Ministerio del Interior. «Actas de consulta previa comunidad la Meseta.» Buenaventura, 2017.
- Ministerio del Interior. «Actas de instalación de consulta previa Resguardo Chidima.»
 Acandí, 2016.
- Ministerio del Interior. «Plan de Salvaguarda Pueblo Eperara Siapidara Valle del Cauca.» Buenaventura, 2012.
- Ministerio del Interior. «Plan de Salvaguarda Pueblo Embera.» Bogotá, 2013.
- Ministerio del Interior, Agencia Nacional de Hidrocarburos. «Entorno socio político de la consulta previa.» Observatorio de Consulta Previa. Bogotá, 2017.
- Ministerio del Interior, Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona, y Organización Delegación Wiwa. «Diagnóstico y líneas de acción para las comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta.» Valledupar, 2015.
- Ministerio del Interior, y Consejo de Estado. «Memorias del seminario Internacional: El derecho de las minorías étnicas a la consulta previa.» Bogotá: Intermedia Network, 2012.
- Pueblos Indígenas Arhuacos, Kogis, Wiwas y Kankuamos. «Pronunciamiento del Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada – CTC.» Chemesquemena, Territorio de los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2016.
- Rodríguez, Gloria Amparo. De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado para pueblos étnicos. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2018.
- Secretaría Técnica Indígena de la MPC, De Gobierno a Gobierno. Segunda Edición.



Dirección: Lina Marcela Tobón Yagarí Oficina de Comunicaciones Akubadaura Teléfono:3002037484 Página web: www.akubadaura.org





