

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-472/24

DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Vulneración por omisión en el trámite de certificación de la procedencia de la consulta

(Las autoridades accionadas) vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa y debido proceso administrativo de la Comunidad Indígena (accionante). La Sala constató que el Proyecto... podría afectar directamente a la comunidad accionante, motivo por el cual era obligatorio llevar a cabo con ella un proceso de consulta previa. A pesar de lo anterior, las entidades accionadas desconocieron su deber de actuar con debida diligencia en el trámite de certificación de la procedencia de la consulta.

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta

(...) no reposa prueba de que la (autoridad accionada) haya respondido de fondo la solicitud que la Comunidad Indígena (accionante) elevó, o siquiera haya informado a la accionante que la había trasladado.

CONSULTA PREVIA-Juez constitucional no puede avalar la vulneración de los derechos fundamentales o declarar la ocurrencia de un daño consumado en materia de consulta previa, puesto que se crearía un incentivo indebido para evadir obligación constitucional

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Características del proceso

CONSULTA PREVIA-Asuntos que deben ser consultados o medidas que

suponen afectación directa a la comunidad

CONSULTA PREVIA-Aplicación en caso de afectación directa por intervención del territorio

CONSULTA PREVIA-Aplicación en caso de afectación directa basada en perturbación al ambiente, a la salud o a la estructura social, espiritual, cultural o económica de la colectividad

CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Obligación impuesta al Estado cada vez que se vayan a adoptar medidas susceptibles de afectarles directamente

Del derecho fundamental a la consulta previa se desprenden obligaciones de respeto, protección y garantía a cargo del Estado. Estas obligaciones incluyen, entre otras, (i) evitar que los agentes del Estado desconozcan este derecho, (ii) tomar todas las medidas necesarias para amparar ese derecho de los grupos étnicos y (iii) llevar a cabo una adecuada demarcación de los territorios de los grupos étnicos y (iv) garantizar la existencia de una institucionalidad capaz de asegurar que las consultas sean realizadas en debida forma en aquellos casos exigidos por la Constitución.

CONSULTA PREVIA-Competencias del Ministerio del Interior

CONSULTA PREVIA-Criterios utilizados para identificar en qué casos procede por existir una afectación directa de los grupos étnicos

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDAD INDIGENA-Utilización del estándar de debida diligencia de las empresas

EXHORTO-Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior y Agencia Nacional de Hidrocarburos

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
SENTENCIA T-472 DE 2024

Expediente: T-10.003.249

Acción de tutela presentada por la
Comunidad Indígena La Unión contra la
Agencia Nacional de Hidrocarburos y la
Dirección de la Autoridad Nacional de
Consulta Previa del Ministerio del Interior

Magistrada ponente:

**PAOLA ANDREA MENESES
MOSQUERA**

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

Antecedentes. La Comunidad Indígena La Unión es una comunidad de la etnia Zenú, que se encuentra asentada en el municipio de Buenavista, Córdoba. Desde el año 2015, la comunidad ha registrado sus autoridades indígenas ante la alcaldía municipal. La economía de la Comunidad Indígena La Unión es de subsistencia, basada en la agricultura del maíz, yuca y ñame cultivados en pequeñas parcelas y con mano de obra familiar. Asimismo, esta comunidad depende de la cacería de animales silvestres para su autoconsumo, como también de la recolección de plantas medicinales, las cuales son importantes para sus prácticas sociales y culturales.

El 19 de mayo de 2023, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (“ANH”), ordenó la apertura del proceso de licitación pública No. ANH-02-LP-2023, para la contratación de “un programa sísmico 2D en la cuenca Valle Inferior del Magdalena con tecnologías de adquisición de avanzada, que permitan obtener imágenes sísmicas en zonas con desafíos estructurales y estratigráficos (...)”¹ (en adelante, el “Proyecto ML2”). De acuerdo con los documentos de la licitación, mediante el Proyecto ML2 se adquirirían “líneas sísmicas” en, entre otros, el municipio de Buenavista, Córdoba. Abierta la licitación, durante los meses de octubre y noviembre de 2023, la Comunidad Indígena La Unión, así como la alcaldía de Buenavista, informaron a la ANH y la DANCP que la comunidad podía verse afectada directamente por el proyecto y solicitaron certificar la procedencia de la consulta previa. No obstante, la DANCP no incluyó a la comunidad en el trámite de certificación durante la ejecución del proyecto.

Acción de tutela. El 18 de diciembre de 2023, la Comunidad Indígena La Unión presentó acción de tutela contra la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior (“DANCP”), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la consulta previa, debido proceso y petición. Primero, sostuvo que las

¹ Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública No. ANH-02-LP-2023, Anexo 3, pág. 52.

accionadas vulneraron el derecho de petición, porque no contestaron de fondo las solicitudes de información que elevó el 12 y 17 de octubre de 2023, en las que pidió ser tenida en cuenta en el proceso consultivo. Segundo, argumentó que la ANH y la DANCP vulneraron los derechos al debido proceso y a la consulta previa, porque, pese a que el proyecto causaba afectaciones directas en las zonas de (i) asentamientos; (ii) tránsito y movilidad, y (iii) usos y costumbres, las accionadas no las incluyeron en el proceso consultivo.

Decisión de la Sala. La Sala dividió el examen de fondo en dos secciones, en las que examinó de forma independiente la presunta violación al derecho fundamental de petición, de un lado, y vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la consulta previa, de otro:

<p>Derecho fundamental de petición</p>	<p><i>Regla de decisión.</i> La Sala reiteró que, conforme a la Ley Estatutaria 1755 de 2015 y la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental de petición exige que las autoridades administrativas respondan a las solicitudes de información que eleven los ciudadanos, y que la respuesta sea de fondo. Esto último implica que la respuesta debe ser clara, precisa, congruente y consecuente.</p> <p><i>Caso concreto.</i> La Sala constató que la DANCP vulneró el derecho fundamental de petición de la Comunidad Indígena La Unión, porque no contestó la petición de la comunidad. Por el contrario, se limitó a correrle traslado a la ANH.</p>
<p>Debido proceso y consulta previa</p>	<p><i>Regla de decisión.</i> La Sala reiteró que las comunidades indígenas son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, el cual exige a las autoridades consultarles los proyectos que sean susceptibles de afectarlas directamente. De este derecho fundamental se derivan múltiples obligaciones de respeto, protección y garantía a cargo de la DANCP y los promotores del proyecto. En concreto, la Sala resaltó que una de las principales obligaciones de las autoridades es certificar la procedencia de la consulta previa. Para el cumplimiento de esta obligación, concurren el promotor y/o ejecutor del proyecto y la DANCP.</p> <p>1. El ejecutor o promotor está obligado a identificar, con debida diligencia, las comunidades que pueden verse</p>

	<p>afectadas por el proyecto y solicitar a la DANCP la certificación de procedencia de la consulta.</p> <p>2. La DANCP, después de recibir la solicitud del promotor o ejecutor, debe certificar la procedencia de la consulta previa. A dichos efectos debe (i) identificar las comunidades que se encuentran en el área de influencia, para lo cual debe consultar todas las bases de datos del orden nacional y territorial y (ii) a través de un procedimiento técnico, verificar si el proyecto es susceptible de afectar directamente a las comunidades. En este proceso, la DANCP debe permitir la participación de la comunidad.</p> <p><i>Caso concreto.</i> La Sala consideró que la ANH y la DANCP desconocieron sus obligaciones en el trámite consultivo y vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la consulta previa. Primero, en la fase preoperativa, la ANH, como promotora del Proyecto ML2, no llevó a cabo un proceso de identificación de las comunidades que podrían verse afectadas. Segundo, la DANCP no certificó la procedencia de la consulta previa con la Comunidad Indígena La Unión, antes de que el proyecto iniciara. Esto, pese a que (i) el Proyecto ML2 afectaba su territorio amplio, así como sus actividades económicas de subsistencia, (ii) la alcaldía municipal le informó sobre la presencia de la comunidad en el área de influencia del proyecto y (iii) la comunidad le solicitó certificar la procedencia de la consulta.</p>
--	---

Órdenes y remedios. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala adoptó, principalmente, las siguientes órdenes y remedios: (i) amparó los derechos fundamentales de la Comunidad Indígena La Unión, y (ii) ordenó a la ANH y a la DANCP que llevaran a cabo el proceso de consulta previa en relación con el Proyecto ML2, con el objetivo de acordar las etnoreparaciones que correspondan.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos probados

1. *La Comunidad Indígena La Unión.* La Comunidad Indígena La Unión es una comunidad “autoreconocida”² de la etnia Zenú, compuesta por aproximadamente 450 personas que forman parte de 150 familias³. La comunidad se encuentra asentada en “territorios ocupados ancestralmente”⁴, ubicados en el municipio de Buenavista, Córdoba, en los corregimientos de Nueva Estación, Mejor Esquina, Paraíso y Belén, así como en las veredas Campo Solo, Buenos Aires, Aguaditas y Balastera⁵. Desde el año 2015, la comunidad ha registrado las actas de posesión de sus autoridades ante la Alcaldía Municipal de Buenavista. A la fecha de esta sentencia, la comunidad no ha sido reconocida formalmente por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior (“DAIRM”) como comunidad indígena⁶.

2. *El proceso de Licitación Pública No. ANH-02-LP-2023.* El 19 de mayo de 2023, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (“ANH”), mediante la Resolución No. 0457, ordenó la apertura del proceso de licitación pública No. ANH-02-LP-2023. Este proceso tenía por objeto “[a]dquirir un programa sísmico 2D en la cuenca Valle Inferior del Magdalena con tecnologías de adquisición de avanzada, que permitan obtener imágenes sísmicas en zonas con desafíos estructurales y estratigráficos (...)”⁷ (en adelante, el “Proyecto ML2”). De acuerdo con los documentos de la licitación⁸, mediante el Proyecto

² Escrito de tutela, pág.1.

³ Ib., pág. 2.

⁴ Ib.

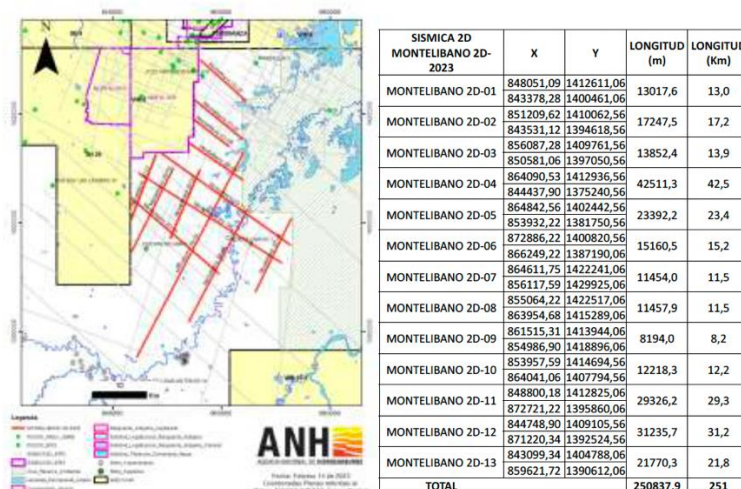
⁵ Ib.

⁶ Escrito de contestación al auto de pruebas de 25 de junio de 2024, pág. 7. El 14 de mayo de 2014, la Comunidad solicitó a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior (“DAIRM”) iniciar su proceso de registro como comunidad indígena. Entre el 28 y el 23 de mayo de 2021, en cumplimiento de un fallo de tutela, la DAIMR adelantó una visita de campo para verificar la información contenida en la solicitud de registro y, además, recopilar información para la elaboración del “Concepto Etnológico”⁶, necesario para su registro como comunidad.

⁷ Pliego de Condiciones Definitivo de la Licitación Pública No. ANH-02-LP-2023, Anexo 3, pág. 52.

⁸ Ib.

ML2 se adquirirían “líneas sísmicas”⁹ en los municipios de Pueblo Nuevo, Planeta Rica, Buenavista, Ayapel, Montelíbano y La Apartada, del departamento de Córdoba. Estas líneas, de color rojo en la gráfica, formaban un polígono, el cual enmarcaba “el área de influencia del proyecto”¹⁰:



3. El Proyecto ML2 tenía tres fases: planeación, pre-operativa y operativa. En la *fase de planeación*, se debían llevar a cabo, entre otras, las siguientes actividades: (i) recolección de información de orden social y ambiental del área donde se realizará el Proyecto ML2 y (ii) consulta al Ministerio del Interior sobre la procedencia de consulta previa para su desarrollo. En la *fase pre-operativa*, por su parte, el contratista debía, entre otras, establecer relaciones con las comunidades y las autoridades con el objetivo de socializar, explicar las actividades del proyecto y concertar con los propietarios de predios privados el paso de las líneas sísmicas. Por último, en la *fase operativa* se llevarían a cabo las actividades de topografía, perforación y registro, y detonación.

4. *Primera certificación de procedencia de consulta previa.* El 4 de mayo de 2023, la ANH solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior (“DANCP”) que determinara si era

⁹ Ib. De acuerdo con el pliego, las líneas sísmicas son segmentos acondicionados en trochas, en las que se colocan sensores que recopilan la información del subsuelo, a partir del movimiento generado por la activación de cargas explosivas en los puntos de fuentes de energía.

¹⁰ Ib.

procedente la consulta previa para el Proyecto ML2. El 29 de mayo de 2023, la DANCP expidió la Resolución No. ST-0814, en la que concluyó que procedía la consulta previa para el proyecto con las siguientes comunidades indígenas: Cabildo Indígena Nueva Estación, Parcialidad Indígena El Corral, Parcialidad indígena Sitio Nuevo, Parcialidad indígena La Esperanza y la Parcialidad Indígena Café Pisao, todas pertenecientes a la etnia zenú¹¹.

5. La DANCP encontró que “los polígonos de interés del proyecto coinciden con el territorio amplio de las comunidades étnicas, donde estas tienen sus asentamientos, zonas de usos y costumbres, y donde desarrollan sus prácticas cotidianas y colectivas”¹². Esta conclusión se fundamentó en, principalmente, el análisis de 3 medios de prueba. Primero, los contextos cartográfico, geográfico y espacial¹³ del proyecto y de las comunidades, “en donde se identificaron dinámicas territoriales o prácticas de grupos étnicos que puedan verse posiblemente afectadas por la ejecución de las actividades del proyecto”¹⁴. Segundo, las afectaciones que el proyecto causaba al medio abiótico, biótico y socio económico. Tercero, “la consulta en las bases de datos institucionales de comunidades étnicas”¹⁵, con fundamento en las cuales se percató de que dentro del área de influencia del proyecto había cuatro comunidades indígenas registradas por la DAIRM¹⁶ y una con procesos de consulta previa activos y registrada ante la Alcaldía Municipal de Buenavista, Córdoba¹⁷. La DANCP no analizó la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.

¹¹ Resolución No. ST-0814 de 29 de mayo de 2023, pág. 20.

¹² *Ib.*, pág. 18.

¹³ *Ib.*, págs. 16 y 17. La DANCP indicó que la procedencia de la consulta previa se determinaba a partir de un análisis (i) del contexto cartográfico, en el que una determinada comunidad desarrolla sus prácticas sociales, económicas, ambientales y culturales y constituyen la base de cohesión social, y (ii) otro del contexto geográfico en el que se desarrollan las actividades del proyecto, obra u actividad. Si ambos contextos coinciden en un mismo espacio geográfico, procede la consulta previa.

¹⁴ *Ib.*

¹⁵ *Ib.*, pág. 19.

¹⁶ Estas eran las comunidades (i) Parcialidad Indígena El Corral, registrada mediante la Resolución No. 0050 del 28 de abril de 2008; (ii) la Parcialidad indígena Sitio Nuevo, registrada mediante la Resolución No. 0118 del 30 de septiembre de 2016; (iii) la Parcialidad indígena La Esperanza registrada en las bases de datos de la DAIRM y (iv) la Parcialidad Indígena Café Pisao, reconocida mediante la Resolución No. 064 del 24 de junio de 2011.

¹⁷ Esta es la comunidad “Cabildo Indígena Nueva Estación”.

6. *Segunda certificación de procedencia de consulta previa.* El 31 de agosto de 2023, la ANH solicitó nuevamente a la DANCP que determinara la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el Proyecto ML2. Informó que habían cambiado “las condiciones de seguridad física adversas y las restricciones de orden ambiental”¹⁸ identificadas en el área del proyecto, por lo cual decidió modificar el diseño sísmico que había presentado en la solicitud anterior.

7. El 13 de septiembre de 2023, la DANCP expidió la Resolución No. ST-1363. A partir del procedimiento¹⁹ fijado por la entidad para evaluar la procedencia de la consulta previa, y con fundamento en la información aportada por la ANH, la DANCP resolvió que²⁰:

¹⁸ Ib.

¹⁹ Para evaluar la procedencia de la consulta previa para el proyecto, la DANCP utilizó el siguiente procedimiento: (i) Verificar que la información aportada por el solicitante cumpla con los requisitos para adelantar el trámite de identificación de las actividades a realizar en el proyecto. (ii) Incorporar en la base de datos geográfica el área específica objeto de intervención. (iii) Incorporar en la base de datos geográfica el área de influencia del proyecto. (iv) Consultar las “bases de datos institucionales de comunidades étnicas para identificar aquellas que posiblemente sean susceptibles de ser afectadas por el desarrollo del Proyecto, Obra o Actividad”. Estas son: Base cartográfica de Resguardos Indígenas constituidos, Base cartográfica de Consejos Comunitarios constituidos, Base de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, Base de datos de la Dirección de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras Base de datos de Consulta Previa y fuentes de información secundaria. Dentro de estas últimas, se encuentra el “**registro local de comunidades**”, como las “**alcaldías municipales**”. (v) Realizar el análisis cartográfico de “topografía, hidrografía, vías de acceso, división político-administrativa e infraestructura social, entre otros, existentes en el contexto territorial del Proyecto, Obra o Actividad y de las comunidades étnicas” que se identificaron en el paso anterior. (vi) En caso de identificar comunidades étnicas susceptibles de ser afectadas, se realiza el análisis geográfico para identificar las zonas de asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad, el contexto territorial y las relaciones que se dan en ese entorno. (vii) Realizar el análisis geográfico del proyecto, que consiste en “el estudio de las relaciones que se tejen entre individuos, naturaleza y sociedad en un espacio y tiempo determinado, haciendo uso de técnicas asociadas a la ubicación y distribución de fenómenos geográficos”. (viii) Realizar el análisis geográfico y establecer si hay coincidencia o no entre los contextos geográficos del proyecto y la comunidad étnica, que determine la posibilidad de percibir o no posibles afectaciones directas sobre esta por la realización de las actividades del proyecto, obra o actividad. Como resultado, surgen tres eventos: (a) si existe coincidencia se emite un concepto que determina la procedencia de consulta previa; (b) si no existe coincidencia se emite un concepto que determina la no procedencia de consulta previa y (c) “si la información no permite determinar la coincidencia, **se deberá realizar visita de verificación en campo**”, de conformidad con lo previsto en el artículo 16A.3 del Decreto 2353 de 2019.

²⁰ Asimismo, resolvió que (i) la información sobre la cual se expide la presente resolución aplica específicamente para las características técnicas y coordenadas relacionadas y entregadas por la solicitante

- 7.1. Procedía la consulta previa con el Cabildo Indígena Nueva Estación del pueblo Zenú. Esto, porque la zona de interés del Proyecto ML2 coincidía con su “territorio amplio”²¹, en el cual la comunidad “tiene sus asentamientos, zonas de usos y costumbres”²² y “desarrolla sus prácticas cotidianas y colectivas”²³.
- 7.2. No era procedente la consulta previa respecto de las comunidades indígenas Parcialidad Sitio Nuevo, Parcialidad La Esperanza, Parcialidad indígena Plaza Bonita, Parcialidad indígena Providencia, Parcialidad Indígena El Corral y Parcialidad Indígena Café Pisao, todas pertenecientes a la etnia zenú. La DANCP sostuvo que, si bien algunas líneas sísmicas pasaban cerca del territorio de estas comunidades, no existía una afectación directa, porque (i) la distancia entre la línea del Proyecto ML2 y el asentamiento de las comunidades estaba separada por quebradas, vías, vegetación, bosques y predios dedicados a la actividad agropecuaria y (ii) la “puntualidad de las áreas a intervenir” limitaba y

mediante el radicado ControlDoc No. 2023-1-004044-063664 - ID 190623 del 31 de agosto de 2023, para el proyecto denominado: “PROGRAMA SÍSMICO MONTELÍBANO 2D” localizado en jurisdicción de los municipios de Buenavista, Planeta Rica, Montelíbano, Pueblo Nuevo, Ayapel y La Apartada en el departamento de Córdoba, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo; (ii) los efectos del presente acto administrativo se circunscriben al ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas objeto de la presente resolución para el proyecto: “PROGRAMA SÍSMICO MONTELÍBANO 2D” localizado en jurisdicción de los municipios de Buenavista, Planeta Rica, Montelíbano, Pueblo Nuevo, Ayapel y La Apartada en el departamento de Córdoba, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo. (...) En tal sentido, no reconoce derecho adicional alguno, ni confiere potestades o prerrogativas distintas a las que aquí se enuncian; ni sustituye las funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, ni de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, y Palenqueras, en materia de registro de comunidades étnicas y (iii) “conforme a lo anterior si la parte interesada decide ejecutar el proyecto de qué trata esta resolución, deberá solicitar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa el inicio del proceso de consulta conforme a los lineamientos del artículo 330 de la Constitución Política, los artículos 6 y 7 de la Ley 21 de 1991, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, el decreto 2353 de 2019 y la Directiva Presidencial 10 de 2013 modificada por la Directiva Presidencial 8 de 2020”.

²¹ Ib., pág. 25.

²² Ib.

²³ Ib.

condicionaba “la interacción de los contextos de cara a una afectación directa”²⁴.

8. La DANCP no analizó la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.

9. *Derechos de petición presentados por la comunidad.* Los días 12 y 17 de octubre de 2023, la Comunidad Indígena La Unión presentó derechos de petición ante la ANH y a la DANCP, respectivamente:

9.1. *ANH.* La comunidad solicitó a la ANH que (i) “adelant[ara] los trámites y gestiones pertinentes con el fin de informar en el marco de la ‘debida diligencia’ a la [DANCP], sobre [su] presencia en el área de influencia del proyecto y las afectaciones directas”²⁵ que le podía causar y (ii) no llevara a cabo intervenciones en su territorio hasta que el proceso de consulta previa tuviera lugar. Sostuvo que el Proyecto ML2 iba a intervenir en el ámbito territorial de su comunidad y a generar afectaciones directas en sus zonas de asentamiento, puesto que las líneas sísmicas 1, 3, 12 y 13 atravesaban corregimientos en los que se encontraban asentadas 40 familias de la comunidad. El 26 de octubre de 2023, la ANH contestó la petición de la comunidad. Informó que trasladaría la solicitud a la DANCP, para “obtener el correspondiente concepto emitido directamente de la entidad competente”²⁶. Asimismo, indicó que la Resolución No. ST-1363 de 13 de septiembre de 2023, proferida por la DANCP, “conceptuó que para el Programa Sísmico Montelíbano 2D no procedía la consulta previa con su comunidad”²⁷. En este sentido, indicó que continuaría con las actividades operativas en el área de influencia del proyecto, “hasta tanto la autoridad competente

²⁴ Ib. Por último, reiteró que, si la ANH “advierte o estima posibles afectaciones directas, con ocasión del desarrollo de sus actividades, sobre comunidades étnicas, en el marco del estándar de la debida diligencia, deberá manifestarlo a la [DANCP], con el fin de evaluar lo expresado, en el marco de sus competencias”.

²⁵ Anexo 2 al escrito de tutela, pág. 17.

²⁶ Escrito de contestación de la tutela de la ANH, pág. 69.

²⁷ La ANH en su contestación transcribió las páginas 24 y 25 de la Resolución No. ST-1363 de 13 de septiembre de 2023.

no estime lo contrario”²⁸. Luego, el 17 de noviembre de 2023, la ANH remitió un oficio a la DANCP, en el que anexó la solicitud presentada por la comunidad el 17 de octubre del mismo año.

- 9.2. *DANCP*. La Comunidad solicitó a la DANCP “la gestión respectiva relacionada con la procedencia de consulta previa (...) en el marco del Programa Sísmico Montelíbano 2D-2023 que se tiene previsto realizar entre otros municipios en Buenavista”²⁹. La DANCP no contestó la petición de la comunidad, pero remitió la solicitud a la ANH, para que se “pronunciara en cumplimiento al deber de debilidad diligencia”³⁰.

2. Trámite de tutela

2.1. La solicitud de amparo

10. El 18 de diciembre de 2023, Nelly Isabel Salgado Chima, actuando en calidad de “Capitana y Representante Legal de la Comunidad Indígena La Unión”³¹, presentó acción de tutela en contra de la DANCP y la ANH³², por considerar que estas entidades vulneraron los derechos fundamentales de la comunidad a “la integridad social, cultural y económica, a la participación democrática, a la consulta previa, la existencia, al derecho de petición, y al debido proceso”³³. Esto, por las razones que se exponen a continuación:

11. (i) Consulta previa. La DANCP y la ANH vulneraron los derechos a la consulta previa, participación democrática, existencia e integración social, cultural y económica, porque no consultaron el Proyecto ML2. Según la Comunidad Indígena La Unión, el Proyecto ML2 causaba una afectación

²⁸ Ib., pág. 71.

²⁹ Anexo 3 al escrito de tutela, pág. 1.

³⁰ Escrito de contestación del Ministerio del Interior al auto de pruebas de 25 de junio de 2024, pág. 6.

³¹ Escrito de tutela, pág. 1.

³² Asimismo, solicitó que se vinculara al trámite de tutela al municipio de Buenavista y a la Gobernación de Córdoba.

³³ Ib.

directa a las zonas de (a) asentamientos; (b) tránsito y movilidad y (c) usos y costumbres:

Afectaciones directas	
Asentamientos	<p>Las líneas sísmicas 1, 3, 12 y 13 del proyecto están “muy cerca” e “intervienen” los predios donde 40 familias de la comunidad tienen sus asentamientos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. <u>Línea 1</u>. Esta línea sísmica se encontraba sobre “una de las vías de acceso que se desprende de la Carretera Nacional a la derecha en sentido Buenavista-Planeta Rica”³⁴ al corregimiento Nueva Estación. Asimismo, una familia de la comunidad estaba “muy cerca” de este trazado sísmico.2. <u>Línea 3</u>. Esta línea pasaba por la carretera “que conduce al casco urbano de Buenavista hacia los corregimientos de Belén y Tierra Santa”, que es la única vía de acceso. Además, el trazado estaba “muy cerca” del asentamiento de la Alguacil Mayor de la Junta directiva de la Comunidad.3. <u>Línea 12</u>. Cerca de esta línea se registraban “asentamientos de familias que hacen parte de la Comunidad”³⁵, las cuales “ya est[aban] siendo intervenidas”³⁶ sin que se hubiera adelantado el proceso de consulta previa.4. <u>Línea 13</u>. Esta línea se ubicaba sobre la vía nacional “en sentido Buenavista-Planeta Rica”³⁷ e intervendría predios de varias familias que forman parte de la comunidad³⁸. Para la fecha de la interposición de la tutela, la ANH había negociado servidumbres de paso con varios cabildantes de la comunidad, sin que se hubiera llevado a cabo el proceso de consulta previa. Además, 4 familias que se encontraban en el Barrio Umata, en la zona suburbana del municipio de

³⁴ Ib., pág. 12.

³⁵ Ib., pág. 13.

³⁶ Ib.

³⁷ Ib.

³⁸ Ib.

	Buenavista, estaban muy cerca de esta línea.
Zonas de tránsito y movilidad	La ANH y sus contratistas iban a intervenir las vías de acceso y movilidad de la comunidad. En particular, las que conducen de Buenavista a los corregimientos de Tierra Santa, Belén o la vereda Campo. En su criterio, el uso de estas vías por parte de la ANH y sus contratistas traería afectaciones directas a los miembros de su comunidad, tales como: “levantamiento de material particulado, seguridad vial de la población, aumento de la movilidad de los vehículos, llegada masiva de foráneos, trastornos sociales a la cotidianidad del colectivo indígena, entre otros” ³⁹ .
Zonas de usos y costumbres	Las zonas de interés del Proyecto ML2 coincidían con el territorio amplio y tradicional de la comunidad. En efecto, “algunas familias indígenas realizan actividades propias de la cultura Zenú”, tales como medicina tradicional y recolección de plantas para su consumo, las cuales “se van a ver disminuidas por el levantamiento de la cobertura vegetal que se va a desarrollar con el proyecto sísmico” ⁴⁰ . Igualmente, varias de las familias de la comunidad “se dedican a la caza” de algunos animales silvestres, como “armadillo, conejo, palometa, pollo ganso y otros” ⁴¹ , que serían ahuyentados en desarrollo del proyecto.

12. La Comunidad Indígena La Unión sostuvo que, pese a las afectaciones directas, la DANCP no la incluyó en las Resoluciones No. ST 0814 de 29 de mayo de 2023 y No. ST 1363 de 13 de septiembre de 2023, en las que certificó las comunidades étnicas que debían ser consultadas. Por su parte, la ANH no informó a la DANCP sobre la presencia de la comunidad en el área de influencia del Proyecto ML2. Estas omisiones, sostuvo la accionante, vulneraron sus derechos fundamentales a la consulta previa, participación democrática, existencia e integración social, cultural y económica.

13. (ii) Debido proceso. La ANH y la DANCP vulneraron el derecho fundamental al debido proceso. La Comunidad Indígena La Unión sostuvo

³⁹ Ib., pág. 16.

⁴⁰ Ib.

⁴¹ Ib.

que, conforme a los Decretos 1320 de 1998, 2893 de 2011 y la jurisprudencia constitucional⁴², “cuando existan dudas sobre la presencia de grupos étnicos en el área de influencia de un proyecto, o sobre el ámbito territorial que debe ser tenido en cuenta para efectos de garantizar el derecho a la consulta previa”⁴³, la entidad encargada de expedir la certificación “debe efectuar un reconocimiento en el terreno y dirimir la controversia a través de un mecanismo intersubjetivo de diálogo en el que se garantice la participación efectiva de las comunidades cuyo reconocimiento o afectación territorial es objeto de controversia”⁴⁴. Las accionadas desconocieron esta norma legal y regla jurisprudencial porque no llevaron a cabo una visita de verificación en el terreno. Lo anterior, pese a que la comunidad interpuso solicitudes en las que informaba sobre su presencia en al área de influencia del Proyecto ML2.

14. *(iii) Derecho de petición.* La Comunidad Indígena La Unión consideró que la DANCP y la ANH vulneraron su derecho fundamental de petición. De un lado, la DANCP no contestó a la solicitud de información que la Comunidad presentó el 17 de octubre de 2023. Por su parte, en respuesta a la solicitud de información que la comunidad radicó el 12 de octubre, la ANH se limitó a anexar copia de la Resolución No. ST-1363 de 13 de septiembre de 2023 y no informó qué actuaciones había llevado a cabo en desarrollo del proceso consultivo. Lo anterior, pese a que la comunidad le solicitó llevar a cabo las gestiones respectivas para informar a la DANCP sobre su presencia en el área de influencia del proyecto y los impactos que se le estaban causando a la comunidad.

15. Con fundamento en estos argumentos, la Comunidad Indígena La Unión formuló las siguientes pretensiones:

15.1. Dictar un fallo de tutela “en virtud del precedente constitucional”.

⁴² En concreto, cita la sentencia T-294 de 2014.

⁴³ Ib., pág. 21.

⁴⁴ Ib.

- 15.2. Tutelar los derechos fundamentales “a la integridad social, cultural y económica, a la participación democrática, al derecho de petición, a la consulta previa, a la existencia [y] al debido proceso”⁴⁵.
- 15.3. Ordenar a las accionadas “dar inicio al proceso de consulta previa de manera inmediata una vez se produzca el fallo de tutela”⁴⁶.

2.2. Trámite de tutela y sentencias objeto de revisión

16. *Admisión de la tutela y escritos de contestación.* El 21 de noviembre de 2023, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería, Córdoba, admitió la acción de tutela y corrió traslado a la DANCP, a la ANH, al Municipio de Buenavista y a la Gobernación de Córdoba, para que presentaran informe sobre los hechos narrados en la tutela. A continuación, se sintetizan las contestaciones de cada una de las accionadas y vinculadas:

Parte	Contestación
ANH	Solicitó su desvinculación del trámite de tutela, por considerar que no estaba legitimada por pasiva. Esto, porque de acuerdo con el artículo 3 el Decreto 1320 de 1998, le corresponde al Ministerio de Interior la certificación de comunidades indígenas. En cualquier caso, sostuvo que no vulneró los derechos de la comunidad accionante, por las siguientes

⁴⁵ Ib., pág. 34.

⁴⁶ Ib. Además, la Comunidad solicitó la práctica de las siguientes pruebas: (i) ordenar a la ANH que (a) “allegue copia de la comunicación con radicado 20232110159161 Id: 1413970 del 31 de marzo de 2023, donde solicitó la procedencia de la consulta previa para el proyecto” y (b) allegue copia de la comunicación con radicado 2023-1-004044-063664 - ID 190623 del 31 de agosto de 2023, mediante la cual solicita nuevamente la procedencia de consulta previa para el proyecto; (ii) a la DANCP que “allegue copia de las resoluciones de procedencia de consulta previa: Resolución ST-0814 del 29 de mayo de 2023 y Resolución ST-1363 del 13 de septiembre de 2023”; (iii) “una comisión de servicios respectiva al funcionario judicial competente para realizar una inspección judicial, con el fin de corroborar los hechos, sitios, toma de declaraciones y afectaciones ambientales, culturales, territoriales, étnicas y alimentarias generadas a la comunidad”; (iv) las Actas de posesión del cabildo Indígena La Unión de la etnia zenú ante la Alcaldía Municipal de Buenavista 2015-2023; (v) el Radicado ante el Ministerio del Interior: 2023-1-004-044-077437 Id 216891 del 17 de octubre de 2023; (vi) el Radicado ante la Agencia Nacional de Hidrocarburos: 20236410483282 Id 1524547 del 17 de octubre de 2023 y (vii) la Respuesta de la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- Radicado No. 20232110450411 Id: 1527961 del 31 de octubre de 2023.

	<p>razones:</p> <p>1. No desconoció el derecho a la consulta previa, porque el Proyecto ML2 no causaba una afectación directa a la comunidad. Argumentó que (i) muchas de las viviendas de las familias pertenecientes a la comunidad están ubicadas por fuera del área de influencia; (ii) para la fecha de presentación de la tutela, la ejecución del Proyecto ML2 no había iniciado en el corregimiento de Nueva Estación, donde se encuentra asentada la comunidad y (iii) de acuerdo con la Resolución 1363 de 13 de septiembre de 2023, el Proyecto ML2 no causaba un impacto ambiental⁴⁷.</p> <p>2. No vulneró el derecho de petición, porque el 26 de octubre de 2023 contestó la solicitud de información la accionante. Además, los días 1° y 17 de noviembre del 2023 envió oficios a la DANCP en los que remitió la información relacionada con la comunidad y los impactos socioambientales que eventualmente podrían causarse en su territorio.</p>
<p>DANCP</p>	<p>Sostuvo que no estaba legitimada por pasiva y, en cualquier caso, no había vulnerado los derechos de la comunidad. En su criterio, la ANH era la entidad que tenía la obligación de informar sobre la presencia de la comunidad en el área de influencia del proyecto. La DANCP no actúa de manera oficiosa, sino que su función de certificar la procedencia de la consulta previa para un proyecto está condicionada a la documentación que remite la entidad ejecutora. En tales términos, argumentó que la ANH sería la responsable de la presunta vulneración, pues los actos administrativos de certificación que expidió en el marco del Proyecto ML2 tuvieron como fundamento el estudio técnico, geográfico y espacial que presentó la ANH. Por lo demás, indicó que la comunidad no interpuso ningún recurso contra las Resoluciones ST-0814 del 29 de mayo de 2023 y ST-1363 del</p>

⁴⁷ Con todo, en su escrito indicó que: **“para el desarrollo de cada actividad en las fases posteriores del periodo exploratorio y en la etapa de producción, léase el desarrollo de un programa sísmico, o la perforación de pozos exploratorios o de desarrollo, siempre que exista la presencia de comunidades étnicas y demás determinados en el convenio y en la reglamentación a que se ha hecho referencia, existe la obligación legal y contractual – pactada en los respectivos contratos hidrocarburíferos- de proceder a realizar los respectivos procesos consultivos”** (resaltado fuera de texto).

	13 de septiembre de 2023.
Gobernación de Córdoba	Solicitó su desvinculación del trámite de tutela, por considerar que no estaba legitimada en la causa por pasiva. Argumentó que “carece de competencia funcional para responder sobre lo pretendido por los accionantes” ⁴⁸ , porque de acuerdo con el Decreto 200 de 2003, corresponde al Ministerio del Interior, a través de la DANCP, coordinar interinstitucionalmente la realización de la consulta previa en el territorio. La función de la gobernación se limita al apoyo, acompañamiento y asesoramiento a las comunidades.
Municipio de Buenavista	Informó que cuenta con una estructura organizacional dividida en áreas de servicios e indicó que el alcalde era el representante legal del municipio.

17. *Sentencia de primera instancia.* El 4 de diciembre de 2023, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería negó la tutela. Consideró que la ANH y la DANCP no vulneraron los derechos fundamentales a la participación efectiva y a la consulta previa de la comunidad accionante. Esto, porque, si bien la comunidad se encontraba ubicada parcialmente en el área de influencia del Proyecto ML2⁴⁹, “no se tiene noticia, o al menos la manifestación, de cuales son exactamente las afectaciones”⁵⁰ que causaría. Según el juzgado, la comunidad no demostró que el proyecto (i) afectara “las estructuras sociales o espirituales”⁵¹; (ii) impactara las fuentes de su sustento u (iii) ocasionara un desplazamiento a sus miembros. Habida cuenta de lo anterior, consideró que debía “aplicarse el principio de buena fe sobre las actuaciones administrativas”⁵² de las accionadas.

18. *Impugnación.* La Comunidad Indígena La Unión impugnó el fallo de primera instancia⁵³. Argumentó que el Juzgado Primero desconoció la

⁴⁸ Escrito de contestación de la Gobernación de Córdoba de 24 de noviembre de 2023, pág. 3.

⁴⁹ Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería, sentencia de 4 de diciembre de 2023, pág. 13. El juzgado resaltó que este hecho fue reconocido tanto por la accionante como por la ANH.

⁵⁰ Ib.

⁵¹ Ib.

⁵² Ib.

⁵³ Escrito de impugnación, pág. 7. Preliminarmente, reiteró que tanto la DANCP como la ANH estaban legitimados por pasiva y vulneraron sus derechos fundamentales. De un lado, la DANCP es la autoridad competente “para la protección del derecho fundamental a la consulta previa”. Además, tal entidad expidió

jurisprudencia constitucional y se rehusó injustificadamente a llevar a cabo la inspección judicial o visita de verificación que solicitó en la tutela. Según la comunidad, de haberlo hecho, habría identificado las afectaciones directas que el proyecto estaba causando. Además, reiteró los argumentos que presentó en el escrito de tutela y agregó que, a la fecha de presentación de la impugnación, la ejecución del Proyecto ML2 ya había iniciado e impactó efectivamente a la comunidad. En concreto, informó que en la vereda Campo Solo (i) se intervinieron predios de algunas familias de la Comunidad y (ii) se suscribieron acuerdos de servidumbre⁵⁴. Por último, presentó 3 declaraciones de miembros de la comunidad los cuales relataban las afectaciones que el Proyecto ML2 estaba causando en su territorio⁵⁵.

19. *Sentencia de segunda instancia.* El 30 de enero de 2023, la Sala Quinta de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería confirmó el fallo de primera instancia. Consideró que los documentos aportados por la Comunidad no eran “prueba sumaria suficiente para acreditar que el proyecto sísmico Montelíbano 2D afectara negativamente la subsistencia de dicha comunidad”⁵⁶. Esto, porque no acreditaban (i) la afectación a “las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales de la comunidad”⁵⁷; (ii) el impacto a las fuentes de su sustento y (iii) la existencia de restricciones para los oficios de los que la comunidad deriva su sustento.

3. Actuaciones judiciales en sede de revisión

20. *Selección del expediente.* El 24 de mayo de 2024, la Sala de Selección Número Cinco seleccionó para revisión el expediente de la referencia y lo repartió a la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

dos Resoluciones y en ninguna certificó a su comunidad. De otro, la ANH como ejecutor del proyecto es la llamada, en el marco de la debida diligencia, a informar sobre la presencia de los grupos étnicos en el área de influencia del proyecto.

⁵⁴ Ib., pág. 8.

⁵⁵ Estos fueron las manifestaciones de Nelly Salgado Chima, Leidy Seiza Navarro y Leider Bolívar.

⁵⁶ Sala Quinta de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, sentencia de 30 de enero de 2023, pág. 9.

⁵⁷ Ib.

21. *Solicitud de pruebas y suspensión de términos.* Los días 25 de junio, 8 y 23 de agosto de 2024, la magistrada sustanciadora ordenó la recolección de pruebas relacionadas con (i) el objeto, alcance y actividades del Proyecto ML2, (ii) el proceso de consulta previa y las posibles afectaciones directas al territorio de la comunidad, (iii) las respuestas a los derechos de petición y (iv) el proceso de registro y reconocimiento del cabildo indígena La Unión como comunidad indígena. El 28 de agosto de 2024, la Sala Séptima suspendió por un mes los términos del proceso de la referencia.

22. *Respuesta al auto de pruebas.* A continuación, la Sala resume las contestaciones de las partes a los autos de pruebas:

Oficiada	Contestación
<p style="text-align: center;">ANH</p>	<p>Informó que el proyecto había finalizado y el acta de terminación ya se había suscrito. En todo caso, sostuvo que, durante su ejecución, el Proyecto ML2 no afectó de ninguna manera a la comunidad accionante. Señaló que llevó a cabo “un análisis de los posibles impactos que este podría generar a las comunidades del área de estudio socioeconómica regional” y, a partir de ello, se formuló el Plan de Gestión Ambiental y el Plan de Gestión Social. Asimismo, adujo que el proyecto fue consultado con las dos comunidades étnicas cuya presencia la DANCP certificó, a saber, la del Cabildo Indígena Nueva Estación y la Comunidad Indígena La Esperanza.</p> <p>La ANH reconoció que efectivamente el trazado sísmico se encontraba cerca de algunas familias de la comunidad, pero que esto no implicaba que se vieran afectadas, pues ninguna familia se encontraba cerca del lugar donde se llevarían a cabo actividades de orden operativo. Finalmente, señaló que el 15 de agosto de 2024 la DANCP expidió la Resolución ST-098 -contra la cual interpuso un recurso de reposición y en subsidio de apelación-, mediante la cual reconoce la procedencia de la consulta previa frente a la comunidad accionante. Resaltó que esta resolución se expidió 9 meses</p>

	<p>después de que presentó la solicitud a la DANCP y que el proyecto se encontraba finalizado. Por esto, ya no era posible adelantar un proceso de consulta previa.</p>
<p>DANCP</p>	<p>Informó la forma en que se llevó a cabo el trámite de solicitud de procedencia de consulta previa. Al respecto, indicó que, mediante la Resolución ST- 0814 del 29 de mayo de 2023, se concluyó que procedía la consulta previa con 5 comunidades étnicas, por considerar que el proyecto afectaba directamente su medio abiótico, biótico y socioeconómico. Luego, a solicitud de la ANH, expidió una nueva resolución -ST-1363 del 13 de septiembre de 2023- en la que determinó que procedía la consulta previa con el Cabildo Indígena Nueva Estación. Por otra parte, aseguró que, de acuerdo con la información suministrada por la ANH, concluyó que el Proyecto ML2 no afectaba otras comunidades étnicas. Con todo, señaló que, en consideración del deber de debida diligencia, le solicitó a la ANH que allegara la información sobre los impactos que podían ocasionarse a otros grupos. Informó que consultó todas las bases disponibles y la información aportada por el promotor del proyecto para identificar la presencia de comunidades en el área de interés del proyecto, y que no llevó a cabo una visita de verificación en el territorio. Indicó que el municipio de Buenavista le informó sobre la presencia de la comunidad en el municipio.</p> <p>Por último, puso de presente que, mediante la Resolución ST-0980 15 de agosto de 2024 la DANCP, reconoció la procedencia de la consulta previa con la comunidad accionante. Resaltó que tardó 9 meses en resolver la solicitud de la ANH debido a la alta carga de trabajo en la entidad, así como el alto número de solicitudes de determinación de procedencia y oportunidad de la consulta previa.</p>
<p>Comunidad La Unión</p>	<p>Informó que tuvo conocimiento del proyecto “Programa Sísmico Montelíbano 2D” a través del proceso de consulta previa que se adelantó con el Cabildo Indígena Nueva Estación. Asimismo, confirmó que el 15 de agosto de 2024 la DANCP expidió la Resolución ST-0980, mediante la cual reconoce la procedencia de la consulta previa frente a su comunidad. Finalmente, solicitó que, habida cuenta de que el proyecto ya había finalizado, se ordenara el inicio del</p>

	proceso postconsultivo (etnoreparaciones).
Instituto Colombiano de Antropología e Historia	Presentó un concepto acerca de la Comunidad Indígena La Unión, en el cual informó sobre el territorio que ha habitado ancestralmente, sus actividades económicas sociales y culturales, entre otras.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

23. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Estructura de la decisión

24. La Sala resolverá la acción de tutela en cuatro secciones. En la primera, examinará si la tutela satisface los requisitos generales de procedibilidad (**sección II.3 *infra***). En la segunda, analizará si operó la carencia actual de objeto (**sección II.4 *infra***). En la tercera, de ser procedente un estudio de fondo, estudiará si las accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa, petición y debido proceso de la Comunidad Indígena La Unión (**sección II.5 *infra***). Por último, de encontrar acreditada alguna vulneración, adoptará las órdenes y remedios que correspondan para subsanarla (**sección II.6 *infra***).

3. Examen de los requisitos generales de procedibilidad

25. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la “protección inmediata de los derechos fundamentales”

de los ciudadanos por medio de un “procedimiento preferente y sumario”⁵⁸. De acuerdo con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa -por activa y por pasiva-, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos de procedencia es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo. A continuación, la Sala examinará si la presente solicitud de amparo satisface estos requisitos.

3.1. Legitimación en la causa

26. *Legitimación en la causa por activa.* El requisito de legitimación por activa exige que la solicitud de tutela sea presentada por la persona a quien la Constitución o la ley habiliten para interponer la acción, por tener un interés cierto, directo y particular en la protección de los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita⁵⁹. El artículo 86 de la Constitución dispone que “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que las comunidades indígenas son sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales⁶⁰, tales como el derecho a la participación y a la consulta previa⁶¹. Igualmente, ha determinado que, con fundamento en el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991, las comunidades indígenas pueden formular acciones de tutela por intermedio de, entre otras, (i) las autoridades ancestrales o tradicionales, de manera directa o por medio de apoderado⁶²; (ii)

⁵⁸ Constitución Política, artículo 86.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencias T-381 de 2018, T-623 de 2012, T-773A de 2012, SU-173 de 2015, T-898 de 2014, T-1025 de 2005, T-552 de 2006.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencias SU-121 de 2022 y T-001 de 2019.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencia T-375 de 2023.

⁶² Corte Constitucional, sentencia T-375 de 2023, SU-121 de 2022, SU-123 de 2018, T-049 de 2013, T-154 de 2009, T-880 de 2006, T-955 de 2003 y T-652 de 1998.

los miembros de la comunidad⁶³; y (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas⁶⁴.

27. La Sala considera que la tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa, porque fue presentada por Nelly Isabel Salgado Chima, en calidad de “Capitana y Representante Legal de la Comunidad Indígena La Unión de la etnia Zenú”⁶⁵. De acuerdo con el Acta de Posesión No. 001 de 11 de octubre de 2023, la Junta Directiva Local de la Comunidad posesionó a la señora Salgado Chima como Capitana del cabildo⁶⁶, la cual es una “autoridad indígena tradicional”.

28. *Legitimación en la causa por pasiva.* Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela procede en contra de “toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales”. Por su parte, el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 prevé los eventos en los que la tutela procede contra particulares. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto -autoridad pública o particular- que (i) conforme a la Constitución y la ley, cuenta con la aptitud o capacidad legal para responder a la acción de tutela y ser demandado⁶⁷ y (ii) es el presunto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales⁶⁸.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia T-375 de 2023, SU-121 de 2022 y T-576 de 2017, T-213 de 2016, SU-383 de 2003, entre otras.

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-121 de 2022, T-011 de 2018, T-568 de 2017 y SU-383 de 2003.

⁶⁵ Escrito de tutela, pág. 1.

⁶⁶ Anexo 1 al escrito de tutela, pág. 10.

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencias T-593 de 2017, SU-424 de 2021 y T-405 de 2022.

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia T-593 de 2017. En concordancia con el inciso 5º del artículo 86 de la Constitución⁶⁸, el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991 prevé los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares. En concreto, el numeral 4º dispone que la acción de tutela será procedente contra acciones y omisiones de particulares cuando el accionante “tenga una relación de subordinación o indefensión” respecto del accionado.

29. La Sala encuentra que la DANCP y la ANH se encuentran legitimadas por pasiva:

- 29.1. *DANCP*. La DANCP está legitimada en la causa por pasiva, porque de acuerdo con los artículos 16 y 16A del Decreto 2893 de 2011, es la entidad competente para (i) liderar, dirigir y coordinar el ejercicio del derecho a la consulta previa⁶⁹, y (ii) determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la ejecución de proyectos, obras y actividades⁷⁰. Por lo demás, la Sala advierte que la comunidad accionante imputa a la DANCP la violación de sus derechos fundamentales.
- 29.2. *ANH*. La ANH se encuentra legitimada en la causa por pasiva, porque el artículo 3 del Decreto 1320 de 1998 dispone que los ejecutores del proyecto deben solicitar a la DANCP que certifique la presencia de comunidades en el área del proyecto. Además, conforme a la jurisprudencia constitucional, los promotores y ejecutores del proyecto tienen el deber de identificar a las comunidades que potencialmente pueden verse afectadas por el proyecto, como también de informar a la DANCP sobre su presencia. En tales términos, la ANH, como promotora del Proyecto ML2, debía (i) presentar a la DANCP la solicitud de certificación de la procedencia de la consulta previa para el proyecto y, también, (ii) identificar e informar sobre la presencia de la comunidad en el área de influencia del proyecto. Por lo demás, la Sala advierte que la comunidad accionante imputa a la ANH la violación de sus derechos.

⁶⁹ Decreto 2893 de 2011, art. 16. Sustituido por el Decreto 2353 de 2019, artículo 4º. Funciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa funcionará con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, con arreglo a lo dispuesto en el literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 y cumplirá las siguientes funciones: (...) 2. Liderar, dirigir y coordinar el ejercicio del derecho a la consulta previa, mediante procedimientos adecuados, garantizando la participación de las comunidades a través de sus instituciones representativas, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural (...).

⁷⁰ *Ib.*, art. 16A. Sustituido por el Decreto 2353 de 2019, artículo 4º. Funciones de la Subdirección Técnica de Consulta Previa. Son funciones de la Subdirección Técnica de Consulta Previa: 1. Determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran (...).

30. En contraste, la Sala advierte que la Gobernación de Córdoba y el Municipio de Buenavista no se encuentran legitimados por pasiva. Lo anterior, habida cuenta de que *(i)* estas entidades no tienen ninguna competencia relacionada con el proceso de certificación de procedencia de la consulta previa y *(ii)* la comunidad accionante no dirige ninguna pretensión contra esas entidades, ni les atribuye alguna vulneración a sus derechos fundamentales. En consecuencia, la Sala ordenará su desvinculación del trámite de tutela.

3.2. Inmediatez

31. La acción de tutela no está sujeta a un término de caducidad. Sin embargo, la Corte Constitucional ha interpretado que, conforme al artículo 86 de la Constitución, la solicitud de amparo debe ser presentada en un término razonable respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales⁷¹. La razonabilidad del término de interposición debe examinarse en cada caso concreto en atención a, entre otros, los siguientes criterios: *(i)* las circunstancias personales del actor, *(ii)* su diligencia y posibilidades reales de defensa⁷², *(iii)* la posible afectación a derechos de terceros derivada de la interposición tardía de la tutela y *(iv)* los efectos del hecho vulnerador, esto es, si se trata de una vulneración continuada o permanente⁷³.

32. La Sala constata que la tutela objeto de estudio satisface el requisito de inmediatez. La Comunidad Indígena La Unión denuncia que la violación a sus derechos fundamentales se materializó, principalmente, en dos actuaciones de las accionadas: *(i)* las resoluciones No. ST-0814 de 29 de mayo de 2023 y No. ST 1363 de 13 de septiembre de 2023, mediante las cuales la DANCP no certificó la procedencia de la consulta previa respecto de la comunidad y *(ii)* la respuesta de 12 de octubre del mismo año, mediante la cual la ANH no habría contestado de fondo la solicitud de información y requerimientos de la Comunidad accionante. La acción de tutela, por su parte, fue presentada el 18

⁷¹ Corte Constitucional, sentencias SU-961 de 1999, T-273 de 2015 y SU-260 de 2021.

⁷² Corte Constitucional, sentencia SU-150 de 2021.

⁷³ Corte Constitucional, sentencias SU-168 de 2017 y T-550 de 2020.

de diciembre de 2023, esto es, entre 2 y 3 meses después de la ocurrencia de los presuntos hechos vulneradores. En criterio de la Sala, este término de interposición es razonable.

3.3. Subsidiariedad

33. El artículo 86 de la Constitución Política prescribe que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial⁷⁴. En virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo procede en dos supuestos⁷⁵. Primero, como mecanismo *definitivo* de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ordinario para proteger los derechos fundamentales o cuando los mecanismos ordinarios existentes no son idóneos y eficaces. El medio de defensa es idóneo si “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales”⁷⁶. Por su parte, es eficaz (*i*) en abstracto, cuando “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”⁷⁷ y (*ii*) en concreto, si “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”⁷⁸, es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos⁷⁹. Segundo, como mecanismo de protección *transitorio* si, a pesar de existir medios ordinarios idóneos y eficaces, la tutela se utiliza con el propósito de evitar un perjuicio irremediable⁸⁰.

34. En este caso, las pretensiones de la tutela pueden ser clasificadas en dos grupos: (*i*) pretensiones relacionadas con la presunta violación del derecho de

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-691 de 2017 y T-391 de 2022.

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia T-071 de 2021.

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

⁷⁷ *Ib.*

⁷⁸ Decreto 2591 de 1991, art. 6. “La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

⁷⁹ *Ib.*

⁸⁰ Constitución Política, art. 86.

petición y (ii) pretensiones relacionadas con la presunta violación de los derechos a la consulta previa, participación y debido proceso administrativo. La Sala considera que la acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad frente a ambos grupos de pretensiones:

35. (i) Derecho de petición. La Sala considera que la pretensión relacionada con la presunta violación del derecho fundamental de petición satisface el requisito de subsidiariedad. Esto, porque la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada y pacífica que en el ordenamiento jurídico no existe un medio judicial ordinario para solicitar la protección del derecho fundamental de petición. Por esta razón, las personas que consideren que este derecho ha sido vulnerado, debido a que las autoridades no resolvieron sus solicitudes en tiempo o de fondo, pueden “acudir directamente a la acción de amparo constitucional”⁸¹.

36. (ii) Consulta previa y debido proceso. La Sala considera que las pretensiones relacionadas con la presunta violación del derecho a la consulta previa y al debido proceso administrativo satisfacen el requisito de subsidiariedad.

37. La Sala reconoce que los artículos 104 y 46 de CPACA prevén la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de los “litigios originados en actos [o] contratos (...) en los que estén involucradas las entidades públicas”, así como la causal autónoma de nulidad por omisión del proceso de consulta previa⁸². Sin embargo, en las sentencias SU-123 de 2018, SU-111 de 2020 y SU-121 de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional fijó una regla de decisión conforme a la cual estos medios de control no son idóneos y eficaces y, por lo tanto, la acción de tutela es el mecanismo preferente para la protección de los derechos fundamentales a la consulta previa y a la participación de las comunidades étnicas.

⁸¹ Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021. Ver también, sentencia T-077 de 2018.

⁸² Artículo 46 de la Ley 1437 de 2011. “Consulta obligatoria. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar”.

38. No son idóneos, puesto que (i) “no ofrecen una respuesta clara, omnicomprendensiva y definitiva a la vulneración de derechos de las comunidades que tienen una especial protección constitucional y vulnerabilidad”⁸³, (ii) su objeto se limita a “estudiar la legalidad de un acto administrativo”⁸⁴ y (iii) no tienen “la potencialidad de reparar adecuadamente los posibles daños culturales que pudieron sufrir y los perjuicios a la cotidianidad de la vida de la colectividad”⁸⁵. Asimismo, este tribunal ha resaltado que los medios de control tampoco son eficaces en abstracto, dado que no permiten brindar una protección suficientemente expedita. Lo anterior, porque “de acuerdo con información aportada por el Consejo Superior de la Judicatura, ‘la duración promedio de los procesos de acciones de nulidad’ por no haberse agotado la consulta previa es de ‘3 años, dos meses y dos días’”⁸⁶. Por lo demás, la Corte ha reconocido que aun cuando en abstracto es posible solicitar al juez administrativo la suspensión provisional de los actos administrativos, la eventual suspensión “jamás restaurará la ausencia de diálogo, ni reemplazará la participación que pueden tener los grupos demandantes con la consulta previa”⁸⁷.

39. Conclusión de procedibilidad. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que la acción de tutela *sub examine* procede formalmente como mecanismo definitivo de protección.

4. Carencia actual de objeto

40. La Sala Séptima debe examinar si en el presente caso operó una carencia actual de objeto frente a la pretensión de la comunidad relacionada con el amparo del derecho fundamental a la consulta previa. Lo anterior, debido a que, conforme a las pruebas recaudadas en sede de revisión, el Proyecto ML2 ya culminó y se encuentra actualmente en fase de liquidación, con el 100% de su objeto contractual cumplido. Además, la DANCP informó

⁸³ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

⁸⁴ Ib.

⁸⁵ Ib.

⁸⁶ Ib.

⁸⁷ Ib.

a la Corte que, mediante la Resolución ST-0980 de 15 de agosto de 2024, certificó la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.

41. La carencia actual de objeto es un fenómeno jurídico que se presenta cuando la causa que motivaba la solicitud de amparo se extingue o “ha cesado”⁸⁸. Cuando esto ocurre, el pronunciamiento del juez de tutela frente a las pretensiones de la acción de tutela se torna innecesario, dado que no tendría efecto alguno o caería en el vacío⁸⁹. La Corte Constitucional ha identificado tres hipótesis en las que se presenta la carencia actual de objeto: daño consumado, hecho superado y situación sobreviniente:

- *Daño consumado*. Ocurre cuando “se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que (...) no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación”⁹⁰.
- *Hecho superado*. Se configura en aquellos eventos en los que la pretensión contenida en la acción de tutela se satisfizo por completo por un acto voluntario del responsable⁹¹.
- *Situación sobreviniente*. Se presenta cuando sucede una situación que acarrea la inocuidad de las pretensiones⁹² y que no tiene origen en una actuación voluntaria de la parte accionada dentro del trámite de tutela⁹³. La Corte Constitucional ha sostenido que la situación sobreviniente es una categoría residual diseñada para cubrir escenarios que no encajan en las categorías de daño consumado y hecho superado⁹⁴.

42. La Sala Plena de la Corte Constitucional ha reiterado que el juez constitucional no puede declarar la ocurrencia de un *daño consumado* en

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencias T-033 de 1994, T-285 de 2019 y T-060 de 2019.

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia T-533 de 2009.

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia SU- 522 de 2019.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencias T-321 de 2016 y T-154 de 2017.

⁹² Corte Constitucional, sentencia T-308 de 2011.

⁹³ Corte Constitucional, sentencias T-149 de 2018 y SU-440 de 2021. Ver también, Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

materia de consulta previa, en los eventos en los que el proyecto que se pretendía consultar finalizó. Aun después de la ejecución del proyecto, el deber de consulta persiste y tiene por objeto que la comunidad afectada y las autoridades acuerden “los remedios para reparar, recomponer y restaurar la afectación al tejido cultural, social, económico o ambiental, los cuales, deben responder a la clase de daño sufrido por la comunidad étnica”⁹⁵ (postconsulta). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la declaratoria de un daño consumado en estos casos es inaceptable, por cuanto “crearía un incentivo indebido” para evadir la obligación constitucional de consulta⁹⁶.

43. Con fundamento en las anteriores reglas jurisprudenciales, la Sala considera que, en este caso, la finalización del Proyecto ML2, así como el reconocimiento de la procedencia de la consulta previa que la DANCP efectuó mediante la Resolución ST-0980 de 15 de agosto de 2024, no configuran carencia actual de objeto. Esto es así, por dos razones:

- 43.1. La finalización del Proyecto ML2 no configura un *daño consumado*. La Sala reitera que la consulta debe ser “previa”, lo que implica que debe llevarse a cabo antes la ejecución del proyecto o medida susceptible de generar una afectación directa. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional, el deber de consultar a las comunidades étnicas persiste aún después de la ejecución de los proyectos de exploración o explotación de recursos naturales no renovables. En ese sentido, en caso de que la Sala compruebe que el Proyecto ML2 era susceptible de causar o causó afectaciones directas a la Comunidad Indígena La Unión, deberá ordenar a las accionadas que lleven a cabo el proceso de “postconsulta” para determinar las etnoreparaciones que correspondan.
- 43.2. La expedición de la Resolución ST-0980 de 15 de agosto de 2024, mediante la cual la DANCP certificó la procedencia de la consulta previa con la Comunidad Indígena La Unión, no configura un *hecho superado*. De un lado, de acuerdo con la información aportada en sede de revisión, no hay evidencia de que la resolución se encuentre en firme. Lo anterior, habida cuenta de que la ANH interpuso los recursos

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

⁹⁶ Ib.

de reposición y apelación contra ese acto administrativo⁹⁷. Por otra parte, si bien la DANCP reconoció formalmente que la consulta previa era procedente, no demostró que esta se hubiera llevado a cabo y, en concreto, que se hubieren acordado las etnoreparaciones con la Comunidad Indígena La Unión. Por último, la Sala advierte que en este caso tampoco se produjo una situación sobreviniente, habida cuenta de que no se presentó ninguna circunstancia ajena a la voluntad de las partes que implique la inocuidad de las pretensiones de la tutela.

44. En tales términos, la Sala concluye que en este caso no se configuró carencia actual de objeto.

5. Examen de fondo

45. La Sala dividirá el estudio de fondo en dos secciones. En la primera, determinará si la DANCP y la ANH vulneraron el derecho fundamental de petición de la Comunidad Indígena La Unión, al presuntamente no contestar de fondo las peticiones que presentó los días 12 y 17 de octubre de 2023, respectivamente (**sección 5.1 *infra***). En la segunda, examinará si la DANCP y la ANH vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa y debido proceso administrativo de la Comunidad Indígena La Unión, al omitir consultarle el Proyecto ML2 de forma previa a su ejecución, pese a que presuntamente le generó una afectación directa (**sección 5.2 *infra***). En cada una de estas secciones la Sala resumirá las posiciones de las partes, planteará el problema jurídico y resolverá el caso concreto.

5.1. Presunta vulneración del derecho fundamental de petición

46. *Delimitación del asunto objeto de revisión.* La Comunidad Indígena La Unión sostuvo que la ANH y la DANCP vulneraron su derecho fundamental de petición. Esto, porque no contestaron las solicitudes que presentó los días 12 y 17 de octubre de 2023. En concreto, adujo que, de un lado, la ANH no contestó de fondo la solicitud que presentó el 12 de octubre de 2023, habida cuenta de que se limitó a anexar una copia de la Resolución No. ST-1363 de

⁹⁷ Escrito de la Comunidad Indígena La Unión de 6 de agosto de 2024, pág. 2. *Cfr.* Escrito de contestación al auto de pruebas de 30 de la ANH, pág. 4 y Anexo 7.

13 de septiembre de 2023, pero no informó qué actuaciones había llevado a cabo en desarrollo del proceso consultivo. De otro lado, la comunidad accionante aseguró que la DANCP no contestó a la solicitud de información que la comunidad presentó el 17 de octubre de 2023.

47. La ANH y la DANCP, por su parte, argumentaron que no vulneraron el derecho de petición de la comunidad. Por una parte, la ANH sostuvo que (i) el 26 de octubre de 2023 contestó la solicitud de información que presentó la accionante y (ii) los días 1 y 17 de noviembre del mismo año llevó a cabo las gestiones necesarias para que la DANCP se pronunciara sobre la solicitud de certificación de la consulta previa respecto de la comunidad accionante. A su turno, la DANCP aseguró que “traslad[ó] la petición a la ANH”⁹⁸, para que esta “se pronunciara en cumplimiento del deber de debida diligencia”⁹⁹ y enviara toda la información necesaria para la identificación de las comunidades que son susceptibles de ser afectadas por el Proyecto ML2.

48. *Problema jurídico.* La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿La ANH y la DANCP vulneraron el derecho de petición de la Comunidad Indígena La Unión, al presuntamente no haber contestado las peticiones que esta comunidad presentó el 12 y 17 de octubre de 2023, relacionadas con el trámite de certificación de procedencia de consulta previa respecto del Proyecto ML2?

49. *Metodología de la decisión.* Para resolver el problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, presentará una breve reiteración de jurisprudencia sobre el contenido y alcance del derecho fundamental de petición (**sección 5.1.1 *infra***). En segundo lugar, con fundamento en tales consideraciones, resolverá el caso concreto (**sección 5.1.2 *infra***).

5.1.1. El derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

⁹⁸ Escrito de contestación al escrito de tutela de la DANCP, pág. 3.

⁹⁹ Escrito de contestación al auto de pruebas de 25 de junio de 2024 de la DANCP, pág. 6.

50. El artículo 23 de la Constitución Política instituyó el derecho de petición en los siguientes términos: “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. A su vez, la Ley Estatutaria 1755 de 2015¹⁰⁰ reiteró que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades (...) por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo”. En la sentencia C-951 de 2014, la Corte precisó que el derecho de petición está integrado por cuatro elementos fundamentales, a saber: *(i)* la formulación de la petición, *(ii)* la pronta resolución, *(iii)* la respuesta de fondo y *(iv)* la notificación de la decisión.

Elementos del derecho fundamental de petición	
Formulación	El derecho de petición “protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que determine la ley, solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas” ¹⁰¹ . Los obligados a cumplir con este derecho “tienen el deber de recibir toda clase de petición” ¹⁰² .
Pronta resolución	El término de respuesta del derecho de petición “debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud” ¹⁰³ . Según la Ley 1755 de 2015, este término de respuesta corresponde a 15 días hábiles ¹⁰⁴ .
Respuesta de fondo	La respuesta a la petición debe ser de fondo, esto es ¹⁰⁵ : <i>(i)</i> clara, “inteligible y de fácil comprensión”; <i>(ii)</i> precisa, de forma tal que “atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente” y “sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas”; <i>(iii)</i> congruente, es decir, que “abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”, y <i>(iv)</i> consecuente, lo cual implica “que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición

¹⁰⁰ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencias C-951 de 2014 y SU-543 de 2023.

¹⁰² Ib.

¹⁰³ Ib.

¹⁰⁴ Ib.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencias T-490 de 2018 y SU-543 de 2023.

	aislada (...) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”.
Notificación	La respuesta debe ser notificada, por cuanto la notificación es el mecanismo procesal adecuado “para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011”. Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida ¹⁰⁶ .

51. La Corte Constitucional ha resaltado que el derecho de petición tiene un valor instrumental y es un medio para la protección, goce y ejercicio de otros derechos fundamentales¹⁰⁷. En concreto, este tribunal ha indicado que el derecho de petición tiene estrecha relación con el debido proceso administrativo. Esto, porque un “buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio [del derecho de petición], y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso”¹⁰⁸. En este sentido, la efectiva puesta en conocimiento de la respuesta que se brinde a una petición incoada –la cual debe ser de fondo, clara y congruente– es relevante para la protección del derecho al debido proceso¹⁰⁹.

5.1.2. Caso concreto

(i) La DANCP vulneró el derecho de petición de la Comunidad Indígena La Unión

52. La Sala considera que la DANCP vulneró el derecho fundamental de petición, dado que no contestó de fondo la solicitud de información que

¹⁰⁶ Ib.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, sentencias SU-213 de 2021 y SU-543 de 2023.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, sentencias T-680 de 2012, T-167 de 2013 y SU-543 de 2023.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, sentencias T-680 de 2012, C-951 de 2014 y SU-543 de 2023.

formuló la Comunidad Indígena La Unión el 17 de octubre de 2023.

53. Al respecto, la Sala observa que el 17 de octubre de 2023, la capitana de la Comunidad Indígena La Unión presentó un escrito ante la DANCP, en el que solicitó “la gestión respectiva relacionada con la procedencia de consulta previa (...) en el marco del Programa Sísmico Montelíbano 2D-2023 que se tiene previsto realizar entre otros municipios en Buenavista”¹¹⁰. Esto, al considerar que las zonas de interés del proyecto coincidían “con el territorio amplio y tradicional de la Comunidad”¹¹¹. El 2 de noviembre de 2023, mediante el oficio con radicado 2023-2-002410-050597 Id: 227386, la DANCP trasladó la solicitud a la ANH. Esto, para que, “en consideración del deber de debida diligencia que le asiste a los ejecutores de proyectos”, allegara la identificación “de los posibles impactos que podrían ocasionarse a las comunidades étnicas”¹¹².

54. En el expediente de tutela, sin embargo, no reposa prueba de que la DANCP haya respondido de fondo la solicitud que la Comunidad Indígena La Unión elevó, o siquiera haya informado a la accionante que la había trasladado a la ANH. Por el contrario, los documentos que obran en el expediente evidencian que la DANCP se limitó a trasladar la petición de la accionante a la ANH, para que se pronunciara sobre la procedencia de la consulta previa¹¹³. La DANCP no informó a la comunidad las razones por las cuales consideraba que era o no procedente la consulta previa en relación con el Proyecto ML2.

¹¹⁰ Anexo 3 al escrito de tutela, pág. 1.

¹¹¹ Ib.

¹¹² Oficio 2023-2-002410-050597 Id: 227386 de 2 de noviembre de 2023, pág. 3, aportado por la DANCP en contestación al auto de pruebas de 25 de junio de 2024.

¹¹³ La Sala reconoce que el 28 de noviembre de 2023, la DANCP envió un oficio a la Comunidad en el que se pronunció sobre el derecho de petición que esta le presentó a la ANH. No obstante, este pronunciamiento versó sobre “la comunicación trasladada por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ante este Ministerio el 17 de octubre del 2023, con el radicado 2023-1- 004044-077437 ID 216891”, es decir, sobre el traslado del derecho de petición que la comunidad presentó a la ANH. Sin embargo, no obran pruebas en el expediente que demuestren que la DANCP emitió algún pronunciamiento sobre la petición que la Comunidad le presentó directamente.

55. En tales términos, al no responder de fondo la solicitud de información que la comunidad elevó, la DANCP vulneró el derecho de petición.

(ii) La ANH no vulneró el derecho de petición de la comunidad accionante

56. En contraste, la Sala encuentra que la ANH no vulneró el derecho de petición, pues respondió de fondo y de forma oportuna, la solicitud de información que la comunidad elevó.

57. El 12 de octubre de 2023, la Comunidad presentó un derecho de petición a la ANH en el que formuló dos solicitudes. Primero, que “adelant[ara] los trámites y gestiones pertinentes con el fin de informar en el marco de la ‘debida diligencia’ a la [DANCP], sobre [su] presencia en el área de influencia del proyecto y las afectaciones directas”¹¹⁴ que le podía causar. Segundo, que no llevara a cabo intervenciones en su territorio hasta que tuviera lugar el proceso de consulta previa.

58. El 26 de octubre de 2023, dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud, la ANH informó que (i) trasladaría la solicitud a la DANCP, para “obtener el correspondiente concepto emitido directamente de la entidad competente”¹¹⁵. Asimismo, (ii) indicó que la Resolución No. ST-1363 de 13 de septiembre de 2023, proferida por la DANCP, “conceptuó que para el Programa Sísmico Montelíbano 2D no procedía la consulta previa con su comunidad”¹¹⁶ y, por esto, continuaría con las actividades operativas en el área de influencia del proyecto, “hasta tanto la autoridad competente no estime lo contrario”¹¹⁷. Luego, el 17 de noviembre de 2023, la ANH remitió

¹¹⁴ Anexo 2 al escrito de tutela, pág. 17.

¹¹⁵ Escrito de contestación de la tutela de la ANH, pág. 69.

¹¹⁶ La ANH en su contestación transcribió las páginas 24 y 25 de la Resolución No. ST-1363 de 13 de septiembre de 2023.

¹¹⁷ Ib., pág. 71.

un oficio a la DANCP, en el que anexó la solicitud que la comunidad presentó el 17 de octubre del mismo año.

59. La Sala considera que la respuesta de la ANH a la solicitud de la Comunidad Indígena La Unión no vulneró sus derechos fundamentales. Contrario a lo que sostiene la comunidad, la ANH sí respondió de fondo y en tiempo su solicitud. Esto es así porque, de un lado, informó que iniciaría los trámites y gestiones pertinentes ante la DANCP para que emitiera un concepto sobre la procedencia de la consulta previa respecto de su comunidad, tal y como lo solicitó la accionante. Luego, la ANH efectivamente trasladó la solicitud a la DANCP, para que se pronunciara sobre la misma. De otro lado, explicó las razones por las cuales consideraba que no era procedente suspender las actividades operativas en el área de influencia del proyecto. En tales términos, la respuesta fue clara, precisa y consecuente. Cosa distinta, es que haya sido contraria a los intereses de la comunidad.

60. **Conclusión y remedios.** En tales términos, la Sala concluye que la DANCP vulneró el derecho fundamental de petición de la Comunidad. En contraste, la ANH no vulneró el derecho de petición de la parte actora. En consecuencia, la Sala revocará parcialmente la sentencia del 30 de enero de 2023, emitida por la Sala Quinta de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, que confirmó la sentencia de 4 de diciembre de 2023, proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería, que negó la tutela. En su lugar, amparará el derecho fundamental de petición de la Comunidad Indígena La Unión, por las razones expuestas.

5.2. Presunta vulneración de los derechos fundamentales a la consulta previa y debido proceso administrativo

61. *Delimitación del asunto objeto de revisión.* La Comunidad Indígena La Unión considera que la ANH y la DANCP vulneraron sus derechos fundamentales a la consulta previa, participación democrática, existencia e

integración social, cultural y económica y debido proceso. Esto, porque la DANCP no la certificó como una de las comunidades frente a las cuales procedía la consulta previa respecto del Proyecto ML2. Asimismo, cuestiona que la ANH no le hubiera informado a la DANCP sobre su presencia en el área de influencia del proyecto.

62. La DANCP y la ANH, por su parte, argumentan que no vulneraron los derechos fundamentales de la Comunidad Indígena La Unión, porque el Proyecto ML2 no causaba una afectación directa a la accionante. En cualquier caso, las accionadas sostienen que aun si se aceptara que el Proyecto ML2 afecta directamente a la comunidad accionante, la omisión del deber de consulta no les es imputable. De un lado, la DANCP sostiene que el presunto incumplimiento del deber de consulta es imputable a la ANH quien, en desconocimiento del deber de debida diligencia en la etapa de planeación y pre-operativa, no identificó a la Comunidad Indígena La Unión como una de aquellas que podía eventualmente verse impactada por la ejecución del proyecto. La ANH, por su parte, sostiene que la vulneración es exclusivamente imputable a la DANCP, habida cuenta de que (i) por expresa disposición legal, la DANCP es la entidad competente de certificar la procedencia de la consulta y (ii) una vez recibido el derecho de petición por parte de la Comunidad Indígena La Unión, la ANH solicitó a la DANCP certificar la procedencia de la consulta previa.

63. *Problema jurídico.* En tales términos, la Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa y debido proceso administrativo¹¹⁸ de la Comunidad Indígena La Unión, al no haberle consultado el Programa Sísmico Montelíbano 2D de forma

¹¹⁸ La Sala reconoce que la Comunidad Indígena La Unión también solicitó el amparo de los derechos fundamentales a “la integridad social, cultural y económica, a la participación democrática y (...) la existencia”. Sin embargo, en ejercicio de su facultad de delimitar y fijar el litigio, la Sala advierte que, en la acción de tutela, los argumentos se dirigen, principalmente, a demostrar la violación de los derechos a la consulta previa y debido proceso. Por lo demás, dado que la consulta previa es una forma de participación, el examen de violación de este derecho subsume el presunto desconocimiento del derecho a la participación democrática. Por esta razón, la Sala circunscribirá el análisis a estos derechos.

previa a su ejecución, pese a que presuntamente le generaba una afectación directa?

64. *Metodología de la decisión.* Para resolver el problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, reiterará la jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la consulta previa (**sección 5.2.1 *infra***). En esta sección, la Sala hará especial énfasis en *(i)* el concepto de afectación directa como presupuesto del derecho a la consulta previa y *(ii)* la obligación del Estado de certificar la procedencia del derecho a la consulta previa. En segundo lugar, con fundamento en tales consideraciones, resolverá el caso concreto (**sección 5.2.2 *infra***).

5.2.1. El derecho fundamental a la consulta previa. Reiteración de jurisprudencia

***(i)* Fundamento normativo, definición y contenido**

65. La consulta previa de las comunidades étnicamente diferenciadas es un derecho fundamental innominado y autónomo¹¹⁹. La Constitución Política no reconoce este derecho de forma expresa en el Título II —Derechos, Garantías y Deberes—. Sin embargo, la Corte Constitucional ha señalado que este derecho se deriva de múltiples principios constitucionales que constituyen su fundamento constitucional y normativo: *(i)* el principio de participación de las comunidades étnicas diferenciadas en las decisiones que los afectan¹²⁰ (arts. 1, 2, 7, 70, 329 y 330 de la Constitución Política), *(ii)* los principios de

¹¹⁹ Corte Constitucional, sentencias C-348 de 2021 y C-054 de 2023. Ver también, sentencias SU-039 de 1997, T-800 de 2014, SU-123 de 2018, C-252 de 2020, T-416 de 2021 y T-375 de 2023, entre muchas otras.

¹²⁰ La jurisprudencia constitucional (sentencia SU-121 de 2022) ha señalado que la Constitución Política protege tres modalidades o niveles de participación de las comunidades étnicas en las decisiones que los afectan: *(i)* la simple participación de la comunidad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos; *(ii)* el derecho a la consulta previa y, por último, *(iii)* el consentimiento previo, libre e informado. El nivel de participación depende del grado de afectación a los intereses de la comunidad que se advierta en cada caso, el cual debe ser evaluado a partir del principio de proporcionalidad, conforme a los criterios sustantivos y adjetivos desarrollados por la Corte Constitucional. En atención al objeto de la presente acción de tutela, la Sala se centrará en el contenido y alcance del derecho a la consulta previa.

pluralismo, y de diversidad étnica y cultural (arts. 1 y 7 de la CP)¹²¹, y (iii) el principio de igualdad material y sustantiva (art. 13 de la CP)¹²². Asimismo, la Corte Constitucional ha resaltado que el derecho de comunidades étnicas a la consulta previa se encuentra consagrado en tratados internacionales de derechos humanos que, conforme al artículo 93.1 de la Constitución, forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto¹²³. En particular, el artículo 6.1 (a) del Convenio 169 de OIT, el cual dispone que los gobiernos deberán “consultar a los pueblos interesados (...) cada vez se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”¹²⁴.

66. La Corte Constitucional ha definido la consulta previa como un derecho fundamental del que son titulares las comunidades indígenas, tribales, rom, afrodescendientes y raizales¹²⁵ a participar en la toma de decisiones que puedan generar una afectación directa, actual y diferenciada¹²⁶. Este derecho exige “que las comunidades [sean] consultadas sobre cualquier decisión que las afecte directamente, de manera que puedan manifestar su opinión sobre la forma y las razones en las que se cimienta o en las que se fundó una determinada medida, [que] incide o incidirá claramente en sus vidas”¹²⁷. En este sentido, los procesos de consulta garantizan el derecho de las

¹²¹ Corte Constitucional, sentencias T-461 de 2014 y T-433 de 2023. Estos principios exigen garantizar la “integración de las comunidades indígenas a las visiones y procesos de las mayorías, otorgándoles la posibilidad de participación (...) para de esta manera garantizar y proteger sus derechos como minorías, consistentes en el crecimiento y desarrollo de acuerdo con sus costumbres y valores propios”.

¹²² Corte Constitucional, sentencia T-039 de 2014. Ver también, sentencias T-294 de 2014, SU-133 de 2017, SU-217 de 2017 y T-272 de 2017.

¹²³ Corte Constitucional, sentencias SU-383 de 2003, SU-123 de 2018, y T-375 de 2023.

¹²⁴ Además, el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (art. 1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 1) reconocen el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, del cual se desprende que comunidades étnicas tienen derecho a participar en la toma de “decisiones relativas a su desarrollo económico, social y cultural”¹²⁴. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el deber de consulta constituye una obligación convencional que se deriva del artículo 1.1 de la CADH y “es también un principio general del derecho internacional, que los Estados deben de cumplir, independientemente de que esté regulada expresamente en su legislación”¹²⁴. Por último, la Sala resalta que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas consagra el deber de consulta en, entre otros, los artículos 30.2 y 32.2.

¹²⁵ Corte Constitucional, sentencias C-461 de 2010 y C-252 de 2020. *Cfr.* Sentencias SU-039 de 1997, T-800 de 2014, T-416 de 2021 y T-375 de 2021.

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencias T-197 de 2024 y T-375 de 2023.

¹²⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

comunidades étnicas para decidir acerca de sus propias prioridades o procesos de desarrollo¹²⁸, así como “los efectos de actuaciones públicas o privadas que puedan afectar -de manera importante- sus vidas, creencias e instituciones, y los derechos que ejercen sobre las tierras que ocupan y utilizan”¹²⁹. Asimismo, contribuyen a compensar patrones históricos de discriminación de las comunidades étnicas en los procesos de toma de decisión sobre medidas legislativas y administrativas que los afectan, bajo el supuesto de que su participación activa y eficaz es necesaria para garantizar su autodeterminación, así como un presupuesto indispensable para el pleno goce y ejercicio de sus demás derechos e intereses¹³⁰.

67. La Corte Constitucional ha enfatizado, de forma reiterada y uniforme, que el *objetivo principal* de los procesos de consulta previa es intentar llegar, por medio de un diálogo intercultural entre iguales, a un acuerdo entre las partes (Estado y comunidades) o lograr “el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten”¹³¹. Esto implica que los procesos de consulta no pueden restringirse a “la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas”¹³². Los procesos de consulta deben garantizar que las comunidades étnicas contribuyan de forma activa a la evaluación previa de los posibles efectos de la actividad o proyecto en sus derechos sustantivos e intereses y, además, puedan expresar sus inquietudes sobre los impactos del proyecto, presentar alternativas y formular sus pretensiones. Lo anterior, con el propósito de “llegar a acuerdos favorables a sus propias prioridades y estrategias de desarrollo, proporcionarles beneficios tangibles y, por otra parte, promover el disfrute de sus derechos humanos”¹³³.

¹²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-329 de 2023.

¹²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-248 de 2024.

¹³⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018. Ver también, sentencia T-237 de 2024.

¹³¹ Corte Constitucional, sentencias T-129 de 2011, C-389 de 2016, SU-133 de 2017, SU- 217 de 2017, T-298 de 2017 y T-103 de 2018 y SU-123 de 2018. Ver también, sentencias T-162 de 2023, T-039 de 2024 y T-248 de 2024.

¹³² Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018. Ver también, sentencias T-376 de 2012, T-576 de 2014, T-661 de 2015, T-308 de 2018, T-173 de 2023, T-242 de 2023, T-375 de 2023, entre muchas otras.

¹³³ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*. 1 de julio de 2013. A/HRC/24/41, párr. 59.

68. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional e interamericana, la consulta debe ser previa, de buena fe, adecuada, flexible e informada¹³⁴. Estas son sus características o elementos esenciales:

El derecho fundamental a la consulta previa: características esenciales	
Previa	El deber de consulta es transversal a todas las fases del proyecto. La consulta debe ser “previa” al inicio del respectivo proyecto, obra o actividad ¹³⁵ . Sin embargo, el deber de consulta a cargo del Estado no se agota en la etapa de planeación o preoperativa. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, durante la fase ejecución, todo “cambio sustancial en las condiciones del proyecto que implique la adopción de nuevas medidas o altere significativamente el sentido de las medidas ya tomadas renueva el deber de consulta previa” ¹³⁶ . Esto implica que el Estado está obligado a “mantener abierto los canales de diálogo durante todo el seguimiento del proyecto” ¹³⁷ . Por lo demás, este tribunal ha enfatizado que la consulta procede, incluso, cuando el proyecto haya finalizado. En estos eventos, el deber de consulta tiene como objetivo definir las etnoreparaciones para la comunidad afectada ¹³⁸ (ver 132(i) <i>infra</i>).
Buena fe	El principio de la buena fe exige que la consulta se lleve a cabo en un ambiente de confianza y respeto mutuo ¹³⁹ . Del principio de buena se derivan deberes para el Estado, las comunidades

¹³⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022. Ver también, sentencias T-137 de 2023, T-246 de 2023, T-433 de 2023 y T-237 de 2024. Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015, párr. 2016. Ver también, *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015, párr. 160

¹³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-196 de 2012.

¹³⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018. Ver también, sentencias T-039 de 2024, T-237 de 2024 y T-393 de 2024.

¹³⁷ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y T-333 de 2022.

¹³⁸ Corte Constitucional, sentencia T-039 de 2024.

¹³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-175 de 2009.

	<p>consultadas y las empresas. El Estado debe garantizar espacios de participación “activos y eficaces”¹⁴⁰, en los que se materialicen los principios de pluralismo, la diversidad étnica y cultural e igualdad¹⁴¹. Asimismo, debe asegurar que la comunidad sea oída y que las inquietudes y pretensiones que presenten tengan, en la medida de lo posible, incidencia en los procesos decisorios¹⁴². Las comunidades, por su parte, deben “asumir actitudes de armonización y concertación, frente a las propuestas institucionales”¹⁴³. Las empresas o ejecutores del proyecto, por su parte, deben actuar con debida diligencia en la identificación de los pueblos susceptibles de ser afectados y cooperar en el proceso consultivo¹⁴⁴.</p>
<p>Adecuada y flexible</p>	<p>El proceso de consulta debe adaptarse a las necesidades de cada asunto y ser culturalmente adecuado, lo que implica que debe respetar la pluralidad y especificidad de los métodos tradicionales de toma de decisión de las comunidades étnicas¹⁴⁵. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto implica que el Estado debe (i) llevar a cabo la consulta con los representantes legítimos del pueblo o comunidad interesada¹⁴⁶, (ii) acordar con ellos el modo de realizarla¹⁴⁷ y (iii) garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender¹⁴⁸. Por lo demás, los procesos de consulta deben adelantarse con enfoque diferencial, lo que implica, entre otras cosas, que las autoridades estatales deben adoptar medidas afirmativas para compensar y “resolver las situaciones de desventaja y desequilibrio de poder a las que se enfrentan los pueblos</p>

¹⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

¹⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-121 de 2022.

¹⁴² Corte Constitucional, sentencia SU-039 de 1997. Ver también, sentencia SU-121 de 2022.

¹⁴³ Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022.

¹⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

¹⁴⁵ Corte Constitucional, sentencias C-175 de 2009 y SU-123 de 2018. Ver también, sentencia T-011 de 2018.

¹⁴⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-217 de 2017 y T-514 de 2023.

¹⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia T-375 de 2023.

¹⁴⁸ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 201.

	indígenas en lo que respecta a la capacidad técnica y financiera, el acceso a la información y la influencia política” ¹⁴⁹ .
Informada	El Estado debe brindar a las comunidades étnicas información suficiente, clara, veraz, comprensible y oportuna ¹⁵⁰ sobre la naturaleza y los efectos de la medida, así como los posibles riesgos ambientales, impactos en el territorio y en la salud que puede causar ¹⁵¹ . Lo anterior, de modo que puedan valorar de forma autónoma y consciente las ventajas y desventajas para la comunidad y sus miembros ¹⁵² .

69. En el evento de que en el marco del proceso consultivo se logre llegar a un acuerdo, el Estado tiene “la obligación de materializar lo pactado”¹⁵³. En cualquier caso, si no se logra un acuerdo con las comunidades o estas no prestan su consentimiento, el Estado está facultado para llevar a cabo la medida legislativa o administrativa cuya ejecución e implementación fue objeto de consulta. Esto es así, porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada y uniforme, el derecho a la consulta no es absoluto y “no implica un poder de veto de las comunidades sobre las medidas que puedan afectarlas directamente”¹⁵⁴.

70. Con todo, este tribunal ha enfatizado que esto no implica que el Estado tenga “un derecho a la imposición sobre los pueblos indígenas para imponerles caprichosamente cualquier decisión”¹⁵⁵. Cuando no se logre un acuerdo o consentimiento de las comunidades, el Estado debe asegurar que la

¹⁴⁹ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. *Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*. 18 de junio de 2020. A/HRC/45/34, párr. 59.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, sentencias C-030 de 2008, T-129 de 2011 y T-246 de 2023.

¹⁵¹ Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022. Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015, párr. 160. Ver también, *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015, párr. 216.

¹⁵² Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2002.

¹⁵³ Corte Constitucional, sentencias SU-039 de 1997 y SU-121 de 2022.

¹⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022. Ver también, sentencias C-937, C-882, T-698, T-693, C-490, T-379, C-366 y T-129 de 2011; T-1045A, C-915 y C-702 de 2010, C-175 de 2009, C-461 y C-030 de 2008; T-880 y T-382 de 2006; C-620 y SU-383 de 2003; C-891 y C-418 de 2002; T-634 de 1999; T-652 de 1998; y SU-039 de 1997.

¹⁵⁵ Id.

decisión de continuar con la medida: “i) esté desprovista de arbitrariedad; ii) esté basada en criterios de ‘razonabilidad, proporcionalidad y objetividad respecto del deber de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación; iii) tome en consideración hasta donde sea posible las posiciones expresadas por las partes, y en especial aquellas del pueblo étnico, durante la consulta; iv) respete los derechos sustantivos de los pueblos reconocidos en la Constitución y específicamente en el Convenio 169 OIT; y v) prevea mecanismos ajustados para la atenuación de los efectos desfavorables que seguramente traiga consigo o pueda producir la medida a ser adoptada en la comunidad, sus miembros y su lugar de asentamiento”¹⁵⁶.

71. En síntesis, la consulta previa es un derecho fundamental, así como un instrumento de participación de las comunidades étnicas, que se funda un nuevo modelo de gobernanza, diálogo y cooperación del Estado con los grupos étnicos, cimentado en el respeto de su diversidad y autonomía¹⁵⁷. Los procesos de consulta implican una ponderación entre el interés general del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales, de un lado, y el goce efectivo de los derechos de las comunidades étnicas a la autodeterminación, autonomía, territorio, recursos y participación, de otro¹⁵⁸. Las sociedades genuinamente democráticas y participativas encuentran en la consulta previa un espacio de articulación étnica e intercultural para definir, entre el gobierno nacional y las comunidades étnicas, “las prioridades de desarrollo nacional en un marco de respeto de las culturas y las visiones propias de dichos pueblos”¹⁵⁹.

(ii) La afectación directa como presupuesto para la consulta previa

72. Conforme al artículo 6.1(a) del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional, la *afectación directa* es un presupuesto del

¹⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

¹⁵⁷ Corte Constitucional, sentencias T-039 de 2024 y T-237 de 2024.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia T Corte Constitucional, sentencias SU-039 de 1997, T011 de 2019 y T-514 de 2023.

¹⁵⁹ Gloria Amparo Rodríguez. De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia. Universidad del Rosario y GIZ, pág. 35.

derecho a la consulta previa¹⁶⁰. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado, de manera pacífica y uniforme, que el derecho a la consulta previa procede cuando existe “evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente”¹⁶¹. La jurisprudencia de la Corte ha definido la afectación directa como el “impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”¹⁶². Las afectaciones directas no pueden ser hipotéticas ni abstractas, sino que deben ser “determinables y ligadas a la realidad material de la comunidad étnica que reclama la protección del derecho a la consulta previa”¹⁶³. Con todo, la jurisprudencia ha precisado que la evidencia razonable requerida para decidir sobre la procedencia de la consulta previa “no exige acreditar que la afectación directa que en cada caso se alega efectivamente haya ocurrido, sino que de manera anticipada pueda concluirse, a partir de la evidencia disponible, que es altamente probable que se produzca como consecuencia de la ejecución del proyecto, obra o actividad de que se trate”¹⁶⁴.

73. En las sentencias SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022 la Corte Constitucional fijó dos criterios para determinar si un proyecto, obra o actividad (POA) de exploración o explotación de recursos naturales no renovables afecta directamente a una comunidad étnicamente diferenciada: (a) los impactos sobre los territorios de los pueblos indígenas y (b) los efectos sobre la salud, el ambiente y las estructuras sociales y culturales de estos pueblos.

¹⁶⁰ Corte Constitucional, sentencias C-030 de 2008, SU-123 de 2018, C-348 de 2021, SU-121 de 2022 y C-054 de 2023.

¹⁶¹ Id.

¹⁶² Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-021 de 2021, T-063 de 2019, T-151 de 2019, T-281 de 2019, C-369 de 2019, T-444 de 2019, T-541 de 2019, T-422 de 2020, T-375 de 2023, T-039 de 2024, T-237 de 2024, entre muchas otras.

¹⁶³ Corte Constitucional, sentencia T-164 de 2021, T-416 de 2021 y T-197 de 2024.

¹⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia T-237 de 2024.

74. (a) Impactos sobre el territorio. Las comunidades indígenas tienen una relación “simbiótica, esencial y constitutiva”¹⁶⁵ con su territorio, el cual es esencial para su “supervivencia física, cultural y espiritual”¹⁶⁶. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el territorio de las comunidades étnicas es, en términos generales, “el ámbito donde se desenvuelve su cultura”¹⁶⁷. En este sentido, el territorio no se restringe al espacio físico formalmente delimitado. Por el contrario, “trasciende la delimitación geográfica de una comunidad”¹⁶⁸ para integrar “elementos culturales, ancestrales y espirituales”¹⁶⁹.

75. En tales términos, la Corte Constitucional ha señalado que el territorio de las comunidades indígenas comprende: el territorio geográfico y el territorio amplio. La diferenciación entre el territorio geográfico y amplio de las comunidades étnicas incide en el examen sobre la existencia de una afectación directa y, por lo tanto, es un criterio relevante para determinar la procedencia de la consulta:

Territorio geográfico	<p>1. El <i>territorio geográfico</i> “comprende el espacio reconocido legalmente bajo la figura del resguardo u otras figuras semejantes, como la de territorios colectivos de las comunidades afrodescendiente”¹⁷⁰.</p> <p>2. La Corte Constitucional ha sostenido que cuando un POA impacta el territorio geográfico de los pueblos indígenas “por definición, existe una afectación directa, pues el territorio es uno de los derechos fundamentales de los pueblos [étnicos]”¹⁷¹.</p>
------------------------------	--

¹⁶⁵ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y T-375 de 2023.

¹⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia T-039 de 2024.

¹⁶⁷ Ib.

¹⁶⁸ Ib.

¹⁶⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y T-375 de 2023. *Cfr.* Convenio 169 de la OIT, art. 14 y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua, Yakye Axa vs. Paraguay, Sawhoyamaya vs. Paraguay, Xákmok Kásek vs. Paraguay, Moiwana vs. Surinam, Saramaka vs Surinam, Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras y Kaliña y Lokono vs Surinam.

¹⁷⁰ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022.

¹⁷¹ Corte Constitucional, sentencia SU-217 de 2021. Ver también, sentencia T-039 de 2024.

Territorio amplio	<p>1. El <i>territorio amplio</i> incluye las zonas que habitualmente ha ocupado la comunidad indígena, al igual que los lugares en donde tradicionalmente los mencionados sectores de la sociedad han desarrollado sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales¹⁷².</p> <p>2. La Corte ha precisado que “no toda medida que pueda tener algún impacto en el territorio amplio de un pueblo étnico implica automáticamente que exista una afectación directa que haga exigible la consulta previa”¹⁷³. La existencia de afectación directa debe examinarse en cada caso, conforme el grado de intensidad, permanencia y ocupación exclusiva de la comunidad en un territorio¹⁷⁴. Asimismo, deben tenerse en cuenta “los elementos económicos, culturales, ancestrales, espirituales que vinculan a un pueblo étnico a un determinado espacio como soporte material de su existencia y diversidad cultural”¹⁷⁵.</p>
--------------------------	---

76. *(b) Perturbación a la salud, el ambiente y las estructuras sociales y culturales.* Una medida afecta directamente a una comunidad si “existe evidencia razonable”¹⁷⁶ de que perturba, de un lado, la salud de sus miembros, así como el ambiente, “representado en la inequidad frente a la distribución de cargas y beneficios ambientales” y, de otro, “las estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales” del colectivo:

Salud y ambiente	La afectación a la salud o al ambiente ocurre “cuando se evidencia un impacto negativo ambiental como producto de la ejecución de algún proyecto, que causa un reparto inequitativo frente a la distribución de cargas y beneficios ambientales” ¹⁷⁷ . La afectación diferenciada de “los derechos
-------------------------	---

¹⁷² Corte Constitutionnel, sentencias T-525 de 1998, SU-383 de 2003, T-880 de 2006, T-693 de 2011, T-698 de 2011, T-235 de 2011, T-282 de 2012, T-009 de 2013, T 197 de 2016 y T-436 de 2016.

¹⁷³ Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022. Ver también, sentencia T-433 de 2023.

¹⁷⁴ Corte Constitucional sentencia SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022.

¹⁷⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

¹⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

¹⁷⁷ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022.

	a la salud, al goce del medio ambiente sano y a la igualdad” ¹⁷⁸ de las comunidades étnicas “obliga a que se produzca una retribución y compensación” ¹⁷⁹ . Lo anterior, conforme a los principios de la <i>justicia ambiental</i> : distribución equitativa, participación, sostenibilidad y precaución ¹⁸⁰ .
Estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales	La perturbación a las estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales de la comunidad se presenta cuando las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables ponen “en riesgo la supervivencia cultural y económica de las colectividades” ¹⁸¹ .

77. La Corte Constitucional ha resaltado que el concepto de afectación directa difiere del de *área de influencia* de un POA de exploración o explotación de recursos naturales no renovables. El área de influencia es “un instrumento solicitado en las licencias ambientales para identificar los impactos de los proyectos de exploración y explotación en el ambiente y la sociedad. (Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.1.1)”¹⁸². Por su parte, la afectación directa implica la “identificación de medidas que impactan o amenazan los derechos e intereses de las comunidades indígenas desde el punto de vista territorial, cultural, social, espiritual o económico”¹⁸³. Así, “mientras el primero es un instrumento meramente técnico, dirigido a determinar los impactos de un proyecto en un espacio geográfico, el segundo constituye un concepto esencial que permite identificar los impactos que se ocasionan a las comunidades étnicas en su territorio, ambiente, salud, estructura social y cultura”¹⁸⁴.

¹⁷⁸ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022.

¹⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022. *Cfr.* Sentencias T-733 de 2017, T-272 de 2017, T-730 de 2016, T-704 de 2016, T-359 de 2015, T-693 de 2011 y T-129 de 2011.

¹⁸⁰ Corte Constitucional, sentencias 123 de 2018, SU-121 de 2022 y T-375 de 2023.

¹⁸¹ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022.

¹⁸² Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia T-375 de 2023.

(iii) La obligación de certificar la procedencia del derecho a la consulta previa

78. Del derecho fundamental a la consulta previa se desprenden obligaciones de respeto, protección y garantía a cargo del Estado¹⁸⁵. Estas obligaciones incluyen, entre otras, (i) evitar que los agentes del Estado desconozcan este derecho, (ii) “tomar todas las medidas necesarias para amparar ese derecho de los grupos étnicos”¹⁸⁶ y (iii) llevar a cabo una adecuada demarcación de los territorios de los grupos étnicos y (iv) garantizar la existencia de una institucionalidad capaz de asegurar que las consultas sean realizadas en debida forma en aquellos casos exigidos por la Constitución”¹⁸⁷. La Sala resalta que la jurisprudencia ha enfatizado que una de las obligaciones más relevantes a cargo del Estado es *la certificación de la procedencia de la consulta previa* en un determinado POA¹⁸⁸. Según la jurisprudencia constitucional, la adecuada certificación de las comunidades susceptibles de ser afectadas directamente resulta decisiva para la materialización del derecho a la consulta previa, “pues es la que abre o cierra la puerta a este mecanismo de diálogo intercultural. Además, es fuente de seguridad jurídica para las comunidades étnicas involucradas, así como para las personas naturales y jurídicas interesadas en llevar a cabo proyectos, obras o actividades en sus territorios y de la sociedad en general”¹⁸⁹.

79. La DANCP es la entidad encargada de certificar la procedencia de la consulta previa de comunidades étnicamente diferenciadas, previa solicitud del interesado o promotor del proyecto. Al respecto, el Decreto 2353 de 2019¹⁹⁰, en concordancia con el Decreto 1320 de 1998, dispone que es función de esta entidad “[d]eterminar la procedencia y oportunidad de la consulta

¹⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

¹⁸⁶ Ib.

¹⁸⁷ Ib.

¹⁸⁸ Ib.

¹⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia T-237 de 2024.

¹⁹⁰ “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias”.

previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran”¹⁹¹. A su vez, la Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, “Guía para la realización de consulta previa”, reafirma la competencia de la DANCP en esta materia y consagra deberes específicos a cargo de la entidad promotora y los ejecutores del proyecto.

80. Pese a la importancia y relevancia constitucional de esta obligación, la Corte Constitucional ha identificado múltiples deficiencias en el trámite de certificación de la consulta. En particular, ha llamado la atención sobre (i) la debilidad administrativa y financiera, y la precaria capacidad institucional de la DANCP en el registro e identificación de comunidades étnicas, (ii) la usual confusión entre los conceptos de afectación directa vs. área de influencia de un POA, (iii) la insuficiente motivación de los actos administrativos de certificación, (iv) la falta de articulación entre el nivel central de la administración y las entidades territoriales, reflejada en la reiterada omisión por parte de la DANCP de solicitar información a las entidades territoriales sobre la presencia de comunidades étnicas y, por último, (v) la ausencia de participación de las comunidades en el trámite administrativo de certificación¹⁹².

81. En atención a dichas deficiencias, a partir del año 2018 la Corte Constitucional ha fijados tres subreglas de decisión relevantes para los procesos de certificación, y ha desarrollado y precisado el contenido de los deberes específicos a cargo de las autoridades, los cuales están encaminados a garantizar la eficacia e idoneidad del proceso de certificación:

82. *Subregla 1.* De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la DANCP, la entidad promotora y el ejecutor del proyecto deben actuar con la *debida diligencia* en el trámite de certificación de la procedencia de la consulta. Esto implica que la certificación de la existencia de comunidades y

¹⁹¹ Decreto 2353 de 2019, art. 16A.

¹⁹² Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-039 de 2024, T-237 de 2024 y T-286 de 2024.

la procedencia de la consulta deben ser el resultado de un proceso de valoración conjunta, integral y ponderada de todos los elementos de prueba cartográficos, topográficos y antropológicos¹⁹³.

83. *Subregla 2.* La falta de registro, titulación o censo de una comunidad étnica no excluye el deber de consulta. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “tratándose de la identidad y la autonomía de los grupos étnicos, la realidad prima sobre las formas, por lo que la identidad étnica existe independientemente de que conste en registros censales o de las constancias expedidas por las entidades estatales”¹⁹⁴. Estos registros no tienen “valor constitutivo respecto de la existencia de [una] comunidad como culturalmente diversa”¹⁹⁵ y no desvirtúan “el auto reconocimiento identitario que haga una comunidad respecto de sí misma o de sus integrantes”¹⁹⁶. Por lo tanto, “los argumentos sobre la ausencia de reconocimiento oficial de una comunidad son insuficientes para que el Estado o un privado se nieguen a consultar una medida con una comunidad étnica”¹⁹⁷.

84. *Subregla 3.* El criterio determinante para certificar la procedencia de la consulta es el de afectación directa no el de “área de influencia” de un POA¹⁹⁸. Si el área de influencia directa de un proyecto determinado se traslapa con una comunidad indígena, “sin lugar a dudas deberá inferirse que se trata de un supuesto de afectación directa de las comunidades indígenas”¹⁹⁹. Sin embargo, los impactos en el área de influencia de un proyecto no comprenden todas las afectaciones directas que el POA puede causar a comunidades étnicas. Esto es así, porque los estudios técnicos en los que se basa el concepto de área de influencia “no dan cuenta de los impactos ambientales, a la salud, culturales, sociales o espirituales que pueden ocasionarse sobre los pueblos indígenas o

¹⁹³ Corte Constitucional, sentencia T-237 de 2024.

¹⁹⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-121 de 2022, T-541 de 2019 y T-375 de 2023.

¹⁹⁵ Ib.

¹⁹⁶ Corte Constitucional sentencia T-541 de 2019. Ver también, sentencia SU-121 de 2022.

¹⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

¹⁹⁸ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, SU-121 de 2022, T-375 de 2023 y T-039 de 2024.

¹⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-217 de 2017. Ver también, sentencia T-039 de 2024.

tribales”²⁰⁰. En tales términos, el trámite de certificación no debe limitarse a la constatación de la presencia de comunidades en el área de influencia del POA.

85. *Deberes específicos.* Con fundamento en estas subreglas de decisión, y en concordancia con el Decreto 2353 de 2019 y la Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, la jurisprudencia ha identificado deberes específicos a cargo de la DANCP, el ejecutor del proyecto, la entidad promotora y el Ministerio Público en el trámite de certificación de procedencia de la consulta previa. Estos deberes específicos se sintetizan en la siguiente tabla:

Ejecutor del proyecto y entidad promotora	<p>El ejecutor del proyecto es el particular o entidad pública a cargo de la ejecución del proyecto, obra o actividad. La entidad promotora, por su parte, es la entidad pública que suscribió el contrato con el ejecutor del POA²⁰¹.</p> <p>1. El ejecutor del proyecto y/o entidad promotora, según corresponda, deben presentar a la DANCP la solicitud de certificación de comunidades étnicas susceptibles de ser afectadas por el proyecto. Conforme al deber de debida diligencia²⁰², deben llevar a cabo una identificación <i>ex ante</i> de las comunidades étnicamente diferenciadas que pueden ser afectadas directamente en la ejecución del POA²⁰³. Esto, implica que tienen el deber de “recopilar información sobre la presencia de comunidades étnicas en la zona del proyecto”²⁰⁴, para identificar “de antemano”²⁰⁵ la existencia de pueblos étnicos que pueden ser potencialmente afectados por el POA.</p>
--	---

²⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

²⁰¹ Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, art. 1.

²⁰² Para delimitar el alcance del deber de debida diligencia, la Corte Constitucional ha tomado como criterio hermenéutico relevante la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, también conocidos como los “Principios Ruggie”.

²⁰³ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-446 de 2021 y T-039 de 2024. En la SU-123 de 2018, la Sala Plena señaló que los ejecutores del proyecto tienen un deber de debida diligencia en el reconocimiento de las comunidades, el cual exige identificar “de antemano” la existencia de pueblos étnicos que pueden ser potencialmente afectados por el POA.

²⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia T-039 de 2024.

²⁰⁵ Corte Constitucional, SU-123 de 2018.

	<p>2. La entidad promotora y las empresas ejecutoras del POA deben ser diligentes a la hora de consultar sus proyectos y planes, con la finalidad de “identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus actividades”²⁰⁶. En este sentido, deben (i) actuar de buena fe durante los procesos de consulta y (ii) “propiciar mecanismos de participación sobre los beneficios derivados de las actividades”²⁰⁷.</p> <p>3. El ejecutor del POA, así como la entidad promotora, deben informar a la DANCP sobre la presencia de comunidades étnicas que son susceptibles de ser directamente afectadas por el proyecto, incluso con posterioridad a la certificación del Ministerio sobre la procedencia de consulta previa²⁰⁸.</p>
<p>DANCP</p>	<p>1. <i>Revisión en las bases de datos.</i> Recibida la solicitud de certificación por parte del ejecutor o promotor, la DANCP debe solicitar y consultar la información sobre la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto, o que puedan verse afectadas directamente por su ejecución, que reposa en las bases de datos de las entidades públicas del orden nacional y en instituciones académicas, culturales o investigativas especializadas²⁰⁹.</p> <p>2. <i>Solicitud de información a entidades territoriales.</i> La DANCP debe solicitar información a las entidades territoriales sobre la presencia de comunidades. Esta consulta se justifica por cuanto, conforme al numeral 3.1 de la Directiva Presidencial</p>

²⁰⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-446 de 2021 y T-286 de 2024.

²⁰⁷ Id. La Corte Constitucional tomó como criterio hermenéutico relevante la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, también conocidos como los “Principios Ruggie”. También se apoyó en la Observación General 24 del Comité DESC, sentencias de la Corte IDH y un informe del Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas.

²⁰⁸ Corte Constitucional, sentencias T-154 de 2021 y T-039 de 2024. De acuerdo con la jurisprudencia, “cuando el ejecutor de un proyecto descarta, omite o evita iniciar el trámite conducente por cualquier razón, y las comunidades sí perciben su afectación directa, les impone una limitación desproporcionada en materia de consulta previa”.

²⁰⁹ Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, numeral 3. En concreto, debe solicitar información a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías del Ministerio del Interior, y en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior; en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en la Agencia Nacional de Tierras, en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, y en las demás entidades que se considere pertinente.

	<p>No. 08 del 9 de septiembre de 2020, la DANCP debe solicitar y consultar la información que reposa en las entidades que considere pertinente, entre ellas, las entidades territoriales. Esto implica que en muchas ocasiones estas entidades poseen la información más actualizada y precisa sobre la presencia y características de los grupos étnicos en los territorios²¹⁰.</p> <p>3. <i>Visita de verificación.</i> La DANCP debe realizar una visita de verificación en el territorio. La visita comprenderá una extensión superior al área identificada por la entidad promotora o el ejecutor del POA, que permita determinar posibles afectaciones directas²¹¹.</p> <p>4. <i>Participación de las comunidades étnicas.</i> El proceso de verificación de la existencia de afectaciones directas en relación con un determinado POA debe involucrar en forma participativa a las comunidades étnicas presuntamente afectadas²¹².</p>
<p>Ministerio Público</p>	<p>El Ministerio Público tiene responsabilidades en el procedimiento de expedición de certificados de presencia y afectación de comunidades étnicas, conforme a sus atribuciones legales y constitucionales. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo están “habilitados para advertir y adelantar, con base en las medidas de control que les corresponde, las eventuales omisiones en el deber de identificación de la posible afectación directa de una determinada comunidad étnica”²¹³.</p>

86. La DANCP debe realizar “un estudio particular y expreso sobre la posible afectación directa que pueda causar un proyecto, obra o actividad a las comunidades étnicas”²¹⁴. Asimismo, una vez cumplidos los deberes específicos citados, está obligada a motivar “de manera suficiente por qué la

²¹⁰ Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, numeral 3.1. Ver también, sentencias SU-123 de 2018, T-039 de 2024 y T-237 de 2024.

²¹¹ Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, numeral 3.3. Ver también, sentencias SU-123 de 2018, T-422 de 2020 y SU-121 de 2022.

²¹² Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y T-281 de 2019.

²¹³ Corte Constitucional, sentencias SU123 de 2018, T-011 de 2019, T-446 de 2021 y SU-121 de 2022.

²¹⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-154 de 2021 y T-039 de 2024.

consulta previa procede respecto de algunas de estas comunidades y no procede respecto de las demás que fueron consideradas en dicho estudio”²¹⁵.

87. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional ha declarado la vulneración del derecho a la consulta previa cuando, entre otras, la DANCP (i) omitió por completo estudiar el impacto del proyecto a las comunidades²¹⁶; (ii) no solicitó información a las entidades territoriales sobre la presencia de comunidades étnicas en el área donde se desarrollan los proyectos²¹⁷; (iii) adoptó una metodología “insuficiente” para detectar la presencia de comunidades que no tienen “un asentamiento específico ni registros territoriales”²¹⁸; (iv) se abstuvo de evaluar las posibles afectaciones a una comunidad y, en su lugar, defiende “a ultranza el acto administrativo que negaba su presencia en la zona del proyecto, sin considerar la realidad material”²¹⁹; (v) impidió la participación de las comunidades en el trámite de certificación, a pesar de conocer la existencia de la comunidad y su ubicación²²⁰; (vi) ignoró o desatendió las solicitudes del ejecutor del proyecto, en los que pidió estudiar la situación de una comunidad²²¹ y (vii) se abstuvo de “realizar la visita de verificación para otorgar la certificación de presencia de comunidades étnicas en el proyecto”²²², la cual debe contar, además, con un estudio antropológico²²³.

5.2.2. Caso concreto

²¹⁵ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-039 de 2024 y T-237 de 2024

²¹⁶ Corte Constitucional, sentencias T-219 de 2022 y T-039 de 2024.

²¹⁷ Corte Constitucional, sentencias T-281 de 2019, T-444 de 2019, T-039 de 2024, entre otras.

²¹⁸ Corte Constitucional, sentencias T-444 de 2019 y T-039 de 2024.

²¹⁹ Ib.

²²⁰ Ib.

²²¹ Ib.

²²² Corte Constitucional, sentencias T-422 de 2020 y SU-121 de 2022.

²²³ Corte Constitucional, sentencias T-630 de 2016, SU-123 de 2018, T-422 de 2020 y SU-121 de 2022.

88. La Sala Séptima considera que la ANH y la DANCP vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa y debido proceso administrativo de la Comunidad Indígena La Unión. Esto, es así, porque existe evidencia razonable que demuestra que el Proyecto ML2 era susceptible de afectar directamente -y efectivamente afectó- a la Comunidad Indígena La Unión (sección (i) *infra*). Sin embargo, por razones imputables a la falta diligencia de la ANH y la DANCP en el proceso de identificación de las comunidades étnicas que podían verse afectadas y posterior certificación de la consulta previa, el proyecto no fue consultado de forma previa a la comunidad accionante (sección (ii) *infra*).

(i) El Proyecto ML2 era susceptible de generar una afectación directa a la Comunidad Indígena La Unión

89. La Sala encuentra que existe evidencia razonable de que el Proyecto ML2 era susceptible de afectar directamente -y efectivamente afectó- a la Comunidad Indígena La Unión. Esto es así, porque el Proyecto ML2 (i) intervenía el territorio amplio de la comunidad accionante e (ii) impactaba sus estructuras sociales, culturales y ocupacionales.

a. Intervención al territorio *amplio* de la Comunidad Indígena La Unión

90. La Sala reitera que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional pacífica y uniforme, el impacto que un POA de explotación o exploración de recursos naturales no renovables cause al territorio de los pueblos indígenas es un criterio determinante para establecer la existencia de una afectación directa. La Corte Constitucional ha reiterado que el territorio de una comunidad indígena comprende: (i) el *territorio geográfico*, esto es, el espacio reconocido legalmente bajo la figura del resguardo u otras figuras semejantes, como la de territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes; y (ii) el *territorio amplio*, que incluye las zonas que habitualmente ha ocupado la comunidad indígena, al igual que los lugares en donde ha desarrollado sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales. Los impactos que un POA genere en el territorio geográfico constituyen, por definición, afectaciones

directas. Sin embargo, “no toda medida que pueda tener algún impacto en el territorio amplio de un pueblo étnico implica automáticamente que exista una afectación directa que active el deber de consulta previa”²²⁴. La existencia de una afectación directa al territorio amplio debe examinarse en cada caso, conforme el grado de intensidad, permanencia y ocupación exclusiva de la comunidad²²⁵.

91. La Sala encuentra que, de acuerdo con las pruebas que reposan en el expediente, el Proyecto ML2 era susceptible de afectar directamente – y efectivamente afectó- el territorio *amplio* de la Comunidad Indígena La Unión.

La Comunidad Indígena La Unión no está constituida legalmente bajo la figura del resguardo u otras figuras colectivas, lo que implica que, en estricto sentido, el concepto de territorio geográfico no es aplicable en este caso. No obstante, las pruebas que reposan en el expediente dan cuenta de que las zonas que habitualmente ha ocupado la comunidad indígena, al igual que los lugares donde ha desarrollado sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales, eran susceptibles de verse impactadas e intervenidas por la ejecución del proyecto.

92. En el escrito de tutela, la Comunidad Indígena La Unión aseguró que las familias que la componen tienen sus asentamientos en territorios ocupados ancestralmente, que se encuentran ubicados en “el municipio de Buenavista, en la subregión del medio y alto río San Jorge de la que también hacen parte los municipios de Ayapel, Montelíbano, La Apartada, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador y San José de Uré, en el departamento de Córdoba”²²⁶. Esta información coincide con las actas de registro y posesión de las autoridades indígenas de la comunidad. En efecto, la Sala advierte que la comunidad ha registrado las actas de posesión de sus autoridades ante la alcaldía municipal de Buenavista, Córdoba. Estas actas dan cuenta de que la

²²⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-121 de 2022. Ver también, sentencia T-433 de 2023.

²²⁵ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y SU-122 de 2021.

²²⁶ Concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia en respuesta al auto de pruebas de 23 de agosto de 2024, págs. 1 y 2.

comunidad ha ocupado estos territorios de forma *permanente*, aproximadamente desde el año 2015²²⁷.

93. La Sala advierte que el Proyecto ML2 tenía como objeto la adquisición de “un programa sísmico 2D en la cuenca Valle Inferior del Magdalena con tecnologías de adquisición de avanzada, que permitan obtener imágenes sísmicas en zonas con desafíos estructurales y estratigráficos, para realizar así, posteriores procesamientos especializados y su correspondiente interpretación”²²⁸. Conforme a los documentos contractuales, el área de intervención del Proyecto ML2 “correspon[día] a las líneas establecidas en el trazado sísmico”²²⁹, en los municipios de Pueblo Nuevo, Planeta Rica, Buenavista, Ayapel, Montelíbano y La Apartada, del departamento de Córdoba.

94. La Sala constata que existe plena prueba de que el Proyecto ML2 intervenía el territorio amplio de la comunidad. Esto es así, porque en la Resolución ST-0980 del 15 de agosto de 2024, la DANCP reconoció que “[l]as áreas de interés del proyecto coinciden con el territorio amplio de la comunidad étnica del Cabildo Indígena La Unión del pueblo Zenú”²³⁰. Al respecto, refirió un mapa que contrasta el territorio amplio de la comunidad (círculos verdes en la gráfica) con las líneas sísmicas 1, 2, 12 y 13 (líneas rojas). La gráfica *infra* evidencia esa situación:

²²⁷ Anexos al Escrito de tutela, pág. 1.

²²⁸ Resolución ST-0980 del 15 de agosto de 2024, pág. 41.

²²⁹ *Ib.* Cfr. Escrito de contestación al auto de pruebas de 25 de junio de 2024 de la ANH, pág. 5.

²³⁰ *Ib.*, pág. 42.

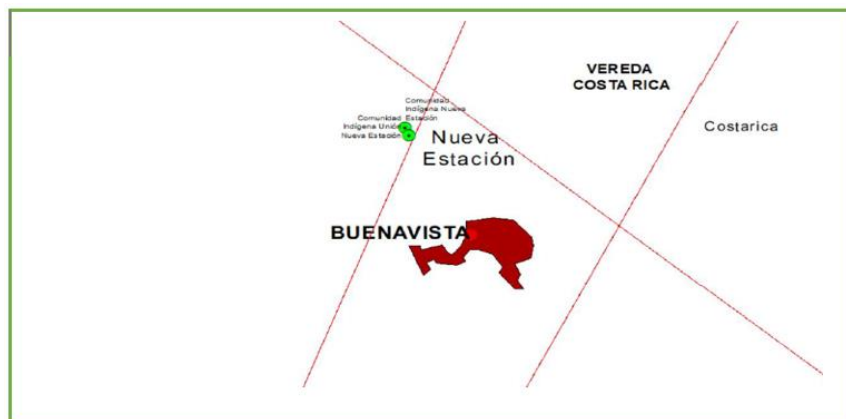


Imagen tomada de la Resolución ST-0980 del 15 de agosto de 2024, pag.42.

95. En tales términos, la accionada en la presente solicitud de amparo -la DANCP-, quien tiene la competencia legal de certificar la procedencia de la consulta previa, admitió y reconoció de forma expresa que el Proyecto ML2 era susceptible de intervenir el territorio amplio de la Comunidad Indígena La Unión y, en consecuencia, de generar una afectación directa²³¹.

b. Impacto en las estructuras sociales, culturales y ocupacionales de la Comunidad Indígena La Unión

96. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, un POA de exploración o explotación de recursos naturales afecta directamente a una comunidad si perturba “la estructura social, espiritual, cultural o económica de los pueblos indígenas o tribales”²³². La Corte Constitucional ha señalado que esto ocurre, entre otras, cuando la perturbación (i) “afecta la seguridad alimentaria de la comunidad, al dificultar las labores de pesca, caza y recolección de plantas medicinales”²³³; (ii) deteriora y contamina los ríos y

²³¹ Por lo demás, la Sala advierte que existen otros medios de prueba que dan cuenta de que el Proyecto ML2 era susceptible de intervenir el territorio amplio de la Comunidad. En concreto, las comunicaciones de la ANH a la DANCP de 17 de noviembre y 1° de diciembre de 2023, evidencian que algunos asentamientos de las familias que hacen parte de la comunidad iban a ser intervenidos por el proyecto.

²³² Corte Constitucional, sentencias T-1045A de 2010, SU-133 de 2019, SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022.

²³³ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018, T-219 de 2022, T-375 de 2023 y T-039 de 2024.

fuentes hídricas necesarios para sus prácticas ancestrales²³⁴ e (iii) interrumpe sus caminos ancestrales y afecta su movilidad²³⁵.

97. La Sala constata que las pruebas que reposan en el expediente evidencian que el Proyecto ML2 era susceptible de afectar las estructuras sociales, culturales y ocupacionales de la comunidad accionante. De acuerdo con el escrito de tutela y el concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, la economía actual de las comunidades que forman parte de la etnia Zenú, tales como la Comunidad Indígena La Unión, es de subsistencia, basada en la agricultura del maíz, yuca y ñame cultivados en pequeñas parcelas y con mano de obra familiar²³⁶. Asimismo, estas comunidades dependen de la cacería de animales silvestres para su autoconsumo, como también de la recolección de plantas medicinales, las cuales son importantes para sus prácticas sociales y culturales²³⁷.

98. Esta caracterización de la vocación económica y actividades de subsistencia de las comunidades de las etnias zenú fue reconocida por la DANCP en las resoluciones ST-1363 del 13 de septiembre de 2023 y ST-0980 del 15 de agosto de 2024, mediante las cuales examinó la procedencia de la consulta previa para el Proyecto ML2. En estas resoluciones, la DANCP señaló que:

“La economía de los municipios del área de estudio regional del proyecto presenta una economía diversa y en constante desarrollo. La agricultura desempeña un papel fundamental en su economía, ya que cuenta con tierras fértiles aptas para la producción de cultivos como arroz, plátano, maíz, yuca, cacao, frutas tropicales, tabaco y otros. Además, la ganadería bovina es una actividad importante, con la cría y comercialización de ganado para la producción de carne y lácteos.

²³⁴ Corte Constitucional, sentencias T-614 de 2019, SU-121 de 2022 y T-039 de 2024.

²³⁵ Corte Constitucional, sentencias T-444 de 2019, T-433 de 2023 y T-286 de 2024.

²³⁶ Concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia en respuesta al auto de pruebas de 23 de agosto de 2024, pág. 4.

²³⁷ Escrito de tutela, pág. 16.

En cuanto a la pesca, Córdoba se beneficia de su ubicación estratégica cercana al Mar Caribe, lo que les brinda acceso a recursos pesqueros. La pesca artesanal y la acuicultura son actividades relevantes en el departamento, capturando y cultivando especies como camarón, mojarra, bagre y pargo, entre otros”.

99. El Proyecto ML2 tenía por objeto llevar a cabo actividades de exploración sísmica en, entre otros, el municipio de Buenavista, Córdoba. La Sala reconoce que la exploración sísmica “no es considerada como una actividad de alto impacto (no requiere la construcción de vías), por lo que para su ejecución no se requiere tramitar una licencia ambiental”²³⁸. Sin embargo, esto no implica que la ejecución de proyectos de exploración sísmica, tales como el Proyecto ML2, no produzca ningún efecto en el medio ambiente. Por el contrario, la Sala advierte que, conforme a los documentos contractuales de la licitación pública, la fase operativa del Proyecto ML2 comprendía, entre otras, actividades de (i) perforación y cargado y (ii) detonación y registro. Según la ANH, “para colocar la carga sísmica es necesaria la perforación del suelo en puntos específicos, esta perforación no utiliza lodos, pero puede requerir agua en ocasiones especiales”²³⁹ (*perforación y cargado*). Luego, “se activa el material fuente de energía colocado en los pozos. La detonación se hace en un pozo a la vez, coordinando la operación con el funcionario responsable del equipo de registro”²⁴⁰ (*detonación y registro*).

100. Estas operaciones, naturalmente, generaban impactos ambientales. En efecto, los Planes de Manejo Ambiental y de Gestión Social del Proyecto ML2, elaborados por la ANH, identificaron los “impactos” que la adquisición de las líneas sísmicas podía generar en los medios abióticos, bióticos y socioeconómicos del territorio. Estos impactos fueron clasificados en la siguiente escala, de acuerdo con su grado de incidencia: irrelevante, moderado y crítico. Conforme a los planes de manejo ambiental y gestión social, el

²³⁸ Escrito de contestación de la ANH, pág. 9.

²³⁹ Al respecto, ver solicitud 2023-1-004044-063664 - ID 190623 de certificación de la ANH, contenida en la Resolución ST-1363 del 13 de septiembre de 2023, pág. 10.

²⁴⁰ Ib.

Proyecto ML2 era susceptible de generar múltiples impactos de nivel “moderado” en los medios bióticos y socioeconómicos y, por lo tanto, era necesario adoptar medidas de manejo o mitigación. La siguiente tabla sintetiza estos impactos, así como las medidas de manejo o mitigación que se dispusieron:

Medio biótico	
<i>Impacto</i>	<i>Medida de manejo o mitigación</i>
1. Cambio en la cobertura vegetal. 2. Alteración del recurso hidrobiológico (fauna acuática). 3. Migración y/o “ahuyentamiento temporal especies faunísticas”.	1. El corte (remoción) de vegetación debía “limitarse estrictamente al ancho de la trocha; siempre que sea posible se harán trochas tipo túnel en las cuales la remoción de vegetación se limitará al ancho especificado, con altura”. 2. Respetar las restricciones que sean establecidas para realizar las actividades en rondas hídricas. No realizar vertimientos de aguas residuales sin tratamiento. 3. Aunque el ahuyentamiento era temporal “para minimizar este impacto se debe limitar la actividad humana en las líneas sísmicas, prohibir las actividades de caza, pesca y limitaciones en el corte de vegetación”.
Medio socioeconómico	
<i>Impacto</i>	<i>Medida de manejo o mitigación</i>
1. Cambio en las actividades tradicionales. 2. Generación de conflictos y “tensión por manejo de los recursos naturales”.	Presentación del programa sísmico a la comunidad y a las autoridades regionales y locales, mostrando los alcances y tiempos de ejecución del Proyecto, el cual, es temporal y no incidirá permanentemente sobre las actividades tradicionales.

101. La Sala nota que la existencia de estos impactos ambientales y socioeconómicos no es un hecho controvertido. En las Resoluciones ST-0814 del 29 de mayo de 2023, ST-1363 del 13 de septiembre de 2023 y,

recientemente, en la ST-0980 del 15 de agosto de 2024²⁴¹, la DANCP reconoció que, en efecto, el Proyecto ML2 era susceptible de causar estos impactos “*moderados*” al medio biótico y socioeconómico. En criterio de la Sala, estos impactos eran, por definición, susceptibles de causar una afectación directa a la comunidad. En efecto, habida cuenta de la vocación agrícola, pesquera y de caza de la Comunidad Indígena La Unión, el cambio en la cobertura vegetal, la alteración del recurso hidrobiológico fauna acuática, así como la migración temporal de especies faunísticas, generan un impacto en sus actividades tradicionales de subsistencia. Asimismo, podían causar conflictos entre los miembros de la comunidad y el ejecutor el proyecto, relacionados con el uso de los recursos naturales.

102. La Sala advierte que estos impactos no eran hipotéticos ni abstractos. Por el contrario, la comunidad accionante aportó declaraciones de algunos de sus miembros, que dan cuenta de que efectivamente se produjeron e impactaron (i) su movilidad, (ii) sus fuentes hídricas y (ii) sus actividades de caza, pesca y recolección de plantas medicinales y de consumo. La ANH no contravirtió la veracidad de estas declaraciones:

Declaraciones	
Nelly Salgado Chima	Declaró que el proyecto la estaba impactando debido a que “han roto [su] cotidianidad con los vehículos que entran y salen del sitio donde están haciendo la sísmica” ²⁴² . Señaló que “las líneas están pasando por [sus] cultivos de maíz, arroz” ²⁴³ , no solamente en el cabildo de Nueva Estación “sino también en la comunidad de campo” ²⁴⁴ . Aseguró que varias líneas están pasando “a escasos 3-4 metros de los pozos artesanales donde nosotros recogemos el agua para [su] consumo” ²⁴⁵ . También afirmó que “se ha visto afectada la flora y la fauna, porque las aves silvestres

²⁴¹ Resolución ST-0980 del 15 de agosto de 2024, págs. 15, 27, 30 y 41.

²⁴² Escrito de impugnación, pág. 11.

²⁴³ Ib.

²⁴⁴ Ib.

²⁴⁵ Ib.

	están emigrando para otra parte debido al movimiento que esto ejerce con bastante personal, vehículos” ²⁴⁶ . De igual manera, las actividades de pesca se han visto afectadas. Finalmente, adujo que el proyecto les estaba afectando “también en la parte anímica, porque no [están] acostumbrados a tanto ruido” ²⁴⁷ .
Leidy Seiza Navarro	Declaró que el proyecto sísmico estaba impactando sus “actividades tradicionales”. En concreto, las actividades económicas para el auto sostenimiento y “seguridad alimentaria de las familias”, pues ha incidido en las actividades de agricultura y caza, en tanto ha ahuyentado a los “animales silvestres que habitan en esta zona como pueden ser las guacharacas, los chavarri, los patos gansos, las pollonetas, los coquitos y los conejos” ²⁴⁸ .
Leider Bolívar	Declaró que el proyecto impactó la cobertura vegetal de su territorio. Esto, a su vez, incidió en las actividades la recolección de plantas medicinales, “como el caracolí, espina de indio, gusanillo, totumo, entre otros” ²⁴⁹ , las cuales “sirven para aliviar enfermedades”, y de consumo, como la “berenjena, algarrobo, laurel y muchas más” ²⁵⁰ .

103. Ahora bien, la Sala reconoce que, conforme a la ANH, estos impactos eran “temporales” y “moderados”²⁵¹. En criterio de la Sala, sin embargo, esto no desvirtúa la afectación directa. Esto es así, porque conforme a la jurisprudencia constitucional, la consulta previa no está condicionada a la constatación de la existencia de una afectación directa de carácter *permanente*²⁵². Las afectaciones directas temporales también activan el deber de consulta. En el mismo sentido, la Constitución y la jurisprudencia no exigen que el impacto de un POA sea crítico o intenso para que proceda la consulta. Los impactos “moderados” de un POA de exploración o explotación

²⁴⁶ Ib.

²⁴⁷ Ib.

²⁴⁸ Ib.

²⁴⁹ Ib.

²⁵⁰ Ib.

²⁵¹ Escrito de contestación al auto de pruebas de 27 de agosto de 2024, págs. 6.

²⁵² Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-039 de 2024.

de recursos naturales no renovables tienen la virtualidad de incidir directamente en la estructuras sociales y económicas de los pueblos étnicos y, por lo tanto, activan el deber de consulta.

104. En síntesis, la Sala encuentra que el Proyecto ML2 era susceptible de afectar directamente a la Comunidad Indígena La Unión, porque (i) intervenía directamente su territorio amplio y (ii) era susceptible de afectar directamente sus estructuras sociales, culturales y ocupacionales. Habida cuenta de lo anterior, la Sala concluye que las entidades accionadas estaban obligadas a llevar a cabo el proceso de consulta previa con la Comunidad Indígena La Unión.

(ii) La DANCP y la ANH no consultaron el Proyecto ML2 con la Comunidad

105. El Decreto 2353 de 2019²⁵³, en concordancia con el Decreto 1320 de 1998, dispone que es función de la DANCP, en coordinación con el promotor y operador del proyecto, “[d]eterminar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran”²⁵⁴. A su vez, la Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, “Guía para la realización de consulta previa”, reafirma la competencia de la DANCP en esta materia y consagra deberes específicos a cargo de la entidad promotora y los ejecutores del proyecto.

106. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la DANCP, la entidad promotora y el ejecutor del proyecto deben actuar con la *debida diligencia* en el trámite de certificación de la procedencia de la consulta. A dichos efectos, en la fase de planeación o pre-operativa, el promotor y/o ejecutor del proyecto, según corresponda, debe identificar previamente las comunidades que

²⁵³ “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias”.

²⁵⁴ Decreto 2353 de 2019, art. 16A.

potencialmente pueden verse afectadas por el proyecto y presentar la solicitud de certificación de procedencia de consulta previa a la DANCP. Por su parte, recibida la solicitud, la DANCP debe: (i) revisar las bases de datos de las entidades del orden nacional, (ii) solicitar información a las entidades territoriales, (iii) llevar a cabo visitas de verificación *in situ* y (iv) permitir la participación de las comunidades étnicas. En el trámite de identificación de las comunidades y certificación de la procedencia de la consulta, las entidades concernidas deben llevar a cabo una valoración conjunta, integral y ponderada de todos los elementos de prueba cartográficos, topográficos y antropológicos.

107. Por las razones que a continuación se exponen, la Sala encuentra que la ANH y la DANCP incumplieron estos deberes, lo que condujo a que la Comunidad Indígena La Unión no fuera consultada de forma *previa* a la ejecución del proyecto.

108. (i) Incumplimiento de la ANH. La ANH no llevó a cabo un proceso de identificación de las comunidades que podían ser potencialmente afectadas por el proyecto. El 24 de marzo de 2023, la ANH solicitó por primera vez a la DANCP que certificara la procedencia de la consulta previa del proyecto, para lo cual se limitó a informar sobre las coordenadas del proyecto y sus actividades. Luego, el 30 de agosto de 2023, cuando el proyecto ya se encontraba en ejecución, solicitó a la DANCP un nuevo estudio de procedencia de consulta. Esto, porque hubo una modificación en el diseño del trazado de las líneas sísmicas. En esta solicitud, la ANH nuevamente se limitó a informar las coordenadas del proyecto y las actividades que se llevarían a cabo.

109. La Sala advierte que en ninguna de las dos solicitudes y, en particular, aquella que se presentó en la fase pre-operativa, la ANH identificó a la comunidad accionante como una de las que podían verse potencialmente afectadas por el proyecto. Lo anterior, pese a que, como se expuso, el área de influencia del proyecto intervenía el territorio de la comunidad y familias que forman parte de este pueblo indígena y que tenían sus asentamientos cerca del trazado sísmico.

110. La Sala reconoce que la obligación de certificación de la procedencia de la consulta recae, de forma prevalente, en la DANCP. Sin embargo, la Sala reitera y reafirma que la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que las promotoras, así como los ejecutores de los POA de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, deben actuar con debida diligencia en el trámite de certificación de procedencia de la consulta previa. El estándar de debida diligencia exige, entre otras, que los promotores del proyecto lleven a cabo una identificación *ex ante* de las comunidades étnicamente diferenciadas que pueden ser afectadas directamente en la ejecución del POA. Para esto, deben recopilar información sobre la presencia de comunidades étnicas en la zona del proyecto e identificar su presencia con anterioridad a la solicitud de certificación. La información que obtengan en esta fase de planeación y pre-operativa debe ser puesta de presente a la DANCP, de modo que sea tomada en cuenta en el proceso de certificación.

111. En este caso, sin embargo, esto no ocurrió. La ANH – entidad promotora del proyecto- no llevó a cabo ninguna gestión para identificar qué comunidades podrían verse potencialmente afectadas por el proyecto. En efecto, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, las solicitudes que presentó a la DANCP solo indicaban las coordenadas de las áreas de intervención e influencia y las actividades que se llevarían a cabo en desarrollo del proyecto. Sin embargo, no existen medios de prueba que demuestren, si quiera *prima facie*, que la ANH hubiera llevado a cabo alguna gestión para identificar las comunidades que podrían verse afectadas por el proyecto. Esta omisión, sumada a los incumplimientos de la DANCP en el proceso de certificación que a continuación se exponen, impidió que la Comunidad Indígena La Unión fuera tomada en cuenta durante todo el proceso de certificación de procedencia de la consulta previa.

112. (ii) Omisiones de la DANCP. La DANCP profirió 3 resoluciones de certificación de la procedencia de la consulta previa para el Proyecto ML2. La primera, antes del inicio de la ejecución (Resolución ST-0814). La segunda durante la ejecución del proyecto (Resolución ST-1363). La tercera, luego de que el proyecto culminara (Resolución ST-0980). La siguiente tabla sintetiza el contenido de estas resoluciones:

Resoluciones de certificación Proyecto ML2

<p>Resolución ST-0814 del 29 de mayo de 2023</p>	<p>El 24 de marzo de 2023, la ANH solicitó a la DANCP que se pronunciara sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para el Proyecto ML2, Mediante la Resolución ST-0814 del 29 de mayo de 2023, la DANCP resolvió que procedía la consulta previa para el proyecto con las siguientes comunidades indígenas: Cabildo Indígena Nueva Estación, Parcialidad Indígena El Corral, Parcialidad indígena Sitio Nuevo, Parcialidad indígena La Esperanza y la Parcialidad Indígena Café Pisao, todas pertenecientes a la etnia zenú. La DANCP no analizó la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.</p>
<p>Resolución ST-1363 del 13 de septiembre de 2023</p>	<p>De acuerdo con la información aportada en sede de revisión, el contrato que tenía por objeto el Proyecto ML2 inició su ejecución el 9 de agosto de 2023²⁵⁵. El 30 de agosto de 2023, la ANH presentó una nueva solicitud a la DANCP para que se pronunciara sobre la procedencia del proyecto. A través de la Resolución ST-1363 del 13 de septiembre de 2023, la DANCP concluyó que procedía la consulta previa con el Cabildo Indígena Nueva Estación del pueblo Zenú. La DANCP no analizó la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.</p>
<p>Resolución ST-0980 del 15 de agosto de 2024</p>	<p>El 1° de diciembre de 2023, la ANH solicitó a la DANCP un nuevo pronunciamiento sobre la procedencia de la consulta previa para el proyecto. Luego, el 31 de marzo de 2024, finalizó el contrato que tenía por objeto ejecutar el Proyecto ML2²⁵⁶. Finalmente, el 15 de agosto de 2024, la DANCP emitió la Resolución ST-0980 del 15 de agosto de 2024, mediante la cual reconoció que procedía la consulta previa con la comunidad para el proyecto.</p>

113. Por las razones que a continuación se exponen, la Sala considera que, en la expedición de las resoluciones ST-0814 y ST-1363, la DANCP incumplió

²⁵⁵ Acta de inicio del Contrato 598 de 2023, suscrito entre la ANH y la Unión Temporal Córdoba 2023, aportado por la ANH en sede de revisión.

²⁵⁶ Acta de terminación del Contrato 598 de 2023, suscrito entre la ANH y la Unión Temporal Córdoba 2023, aportado por la ANH en sede de revisión.

con el deber de debida diligencia en la certificación de la procedencia de consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión. Esto condujo a que la certificación de la procedencia de la consulta respecto de la comunidad accionante sólo tuviera lugar el 15 de agosto de 2024, mediante la Resolución ST-0980, la cual fue proferida con posterioridad a la finalización del proyecto.

114. Primero. En la Resolución No. ST-0814 de 29 de mayo de 2023, la DANCP omitió injustificadamente certificar la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.

115. La Sala reitera que, conforme a la Directiva Presidencial 08 de 2020 y la jurisprudencia constitucional, en el proceso de certificación la DANCP tiene el deber de solicitar información a las entidades territoriales sobre la presencia de comunidades en el área de influencia del POA. En este caso, las pruebas que reposan en el expediente demuestran que la DANCP incumplió este deber al expedir la Resolución No. ST-0814 de 29 de mayo de 2023. Al respecto, la Sala advierte que, desde el año 2015, la Comunidad Indígena La Unión ha registrado las actas de posesión de sus autoridades ante la Alcaldía Municipal del Municipio de Buenavista, Córdoba. En estas actas, las cuales fueron aportadas al expediente de tutela, consta que la comunidad ha ocupado ancestralmente territorios ubicados en el municipio de Buenavista, los cuales se traslapaban con el área de influencia del proyecto. De igual manera, de acuerdo con el concepto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, la Comunidad Indígena La Unión habita en el municipio de Buenavista, en la subregión del medio y alto río San Jorge de la que también hacen parte los municipios de Ayapel, Montelíbano, La Apartada, Planeta Rica, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador y San José de Uré, en el departamento de Córdoba.

116. En el trámite de expedición de la Resolución No. ST-0814 de 29 de mayo de 2023, sin embargo, la DANCP omitió solicitar a la Alcaldía del Municipio de Buenavista, Córdoba, información sobre la presencia de comunidades en el área de influencia del proyecto. En efecto, en el expediente no reposa ningún documento que dé cuenta de que, antes de la expedición de este acto administrativo, la DANCP solicitó información a esta autoridad municipal. El incumplimiento de este deber condujo a que la DANCP no certificara si era procedente la consulta previa respecto de esta comunidad.

117. En el trámite de revisión, la DANCP no explicó las razones por las cuales omitió solicitar información a la entidad territorial. Por el contrario, se limitó a indicar que se abstuvo de certificar la procedencia de la comunidad accionante, porque, antes de la expedición de este acto administrativo, la ANH no le informó sobre la presencia de la comunidad y tampoco le solicitó de forma expresa certificar la procedencia de la consulta previa. En criterio de la Sala, este argumento es inaceptable. Esto es así, porque la obligación de certificar la procedencia de la consulta previa no está condicionada a la identificación de las comunidades por parte del promotor o ejecutor del proyecto. Al margen de la información que repose en la solicitud, la DANCP tiene la obligación de, *motu proprio*, identificar a las comunidades que hacen presencia en el área de influencia del proyecto, para lo cual debe revisar todas las bases de datos del orden nacional y territorial. En tales términos, el incumplimiento del deber de identificación de las comunidades a cargo de la ANH no excusa, en ninguna circunstancia, la omisión de la DANCP.

118. Segundo. En la Resolución ST-1363 del 13 de septiembre de 2023, por segunda vez la DANCP omitió injustificadamente certificar la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.

119. La Sala advierte que, una vez iniciada la ejecución del proyecto y luego de la expedición de la Resolución No. ST-0814 de 29 de mayo de 2023 -primera resolución de certificación-, la DANCP llevó a cabo un nuevo proceso de certificación de la consulta previa para el proyecto ML2, que concluyó con la expedición de la Resolución ST-1363 del 13 de septiembre de 2023. Lo anterior, debido a que la ANH presentó una nueva solicitud de certificación, pues hubo modificaciones en el trazado de las líneas sísmicas, debido a “las condiciones de seguridad física adversas y las restricciones de orden ambiental encontradas en el área del proyecto”²⁵⁷.

²⁵⁷ Solicitud de certificación sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas en el Área de Influencia Directa - AID del Programa Sísmico Montelíbano 2D de la ANH de 30 de agosto de 2023, pág. 1.

120. Las pruebas que reposan en el expediente demuestran que, entre la Resolución de 29 de mayo de 2023 y aquella que se profirió el 13 de septiembre de 2023, la DANCP tuvo conocimiento de que la Comunidad Indígena La Unión se encontraba en el área de influencia del proyecto. Esto, porque mediante oficio de 25 de julio de 2023, la Alcaldía Municipal de Buenavista informó acerca de las comunidades étnicas que tenían presencia en el municipio. Entre ellas, se encontraba el “Cabildo Zenú La Unión”, que se encontraba ubicado en el corregimiento Nueva Estación y cuya capitana era Nelly Salgado. A pesar de lo anterior, en la Resolución ST-1363 del 13 de septiembre de 2023, se abstuvo de certificar la procedencia de la consulta previa con la Comunidad Indígena La Unión.

121. Ahora bien, la Sala advierte que la ejecución del Proyecto ML2 inició el 9 de agosto de 2023²⁵⁸, esto es, un mes antes de la fecha en que se profirió la Resolución ST-1363. En criterio de la Sala, sin embargo, esto no excusaba el deber de certificar la procedencia de la consulta previa. Esto, porque, pese a que la consulta debe ser *previa*, el deber de consultar persiste durante la ejecución del proyecto. Así lo ha reconocido y retirado la jurisprudencia constitucional.

122. Tercero. Luego de la expedición de la Resolución ST-1363, la DANCP se rehusó deliberada e injustificadamente a certificar la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión. Lo anterior, pese a que la propia comunidad y la ANH le solicitaron certificar la procedencia de la consulta previa frente a la comunidad accionante.

123. Al respecto, la Sala observa que, el 17 de octubre de 2023, la accionante presentó un derecho de petición ante la DANCP, en el que solicitó llevar a cabo “la gestión respectiva relacionada con la procedencia de consulta previa (...) en el marco del Programa Sísmico Montelíbano 2D-2023 que se tiene previsto realizar entre otros municipios en Buenavista”²⁵⁹. La DANCP, sin embargo, no contestó el derecho de petición y tampoco llevó a cabo un

²⁵⁸ Acta de inicio del Contrato 598 de 2023, suscrito entre la ANH y La Unión Temporal Córdoba 2023, aportado por la ANH en sede de revisión.

²⁵⁹ Anexo 3 al escrito de tutela, pág. 1.

proceso de certificación de la consulta. Para fundamentar esta omisión, la DANCP sostuvo que no estaba obligada a llevar a cabo un nuevo proceso de certificación con base en la petición de la comunidad accionante²⁶⁰. Esto, porque la realización de un nuevo proceso de certificación estaba condicionada a la existencia de una solicitud por parte del ejecutor del proyecto, en este caso, la ANH.

124. La Sala considera que este argumento no es de recibo y desconoce abiertamente el principio de buena fe. No existe ninguna disposición legal o reglamentaria que disponga que la obligación de certificar la presencia de comunidades está condicionada a que el ejecutor del proyecto eleve una solicitud. Esta interpretación de la DANCP no se desprende de los decretos 1320 de 1998 y 2353 de 2019, y tampoco de la Directiva Presidencial No. 08 de 2020. Por el contrario, la Sala observa que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el proceso de certificación de la procedencia de la consulta previa en relación con un determinado POA debe involucrar en forma participativa a las comunidades étnicas presuntamente afectadas²⁶¹. Esto supone que la DANCP debe tener en cuenta las solicitudes en las que las comunidades manifiesten hacer presencia en el área de influencia del proyecto y ser susceptibles de afectación directa. La presentación de una solicitud no implica, *per se*, que la consulta previa sea procedente. Sin embargo, sí supone que la DANCP debe, cuando menos, examinar si el POA causa una afectación directa, conforme a las pruebas topográficas, cartográficas y antropológicas. Además, en caso de duda, debe llevar a cabo una visita de verificación. En este caso la DANCP no cumplió con ninguno de estos deberes.

125. En cualquier caso, la Sala advierte que los días 17 y 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2023, la ANH -promotor del proyecto- envió escritos en los que solicitó a la DANCP, de forma expresa, que evaluara la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión. La DANCP, sin embargo, no llevó a cabo dicho proceso de certificación de forma oportuna pues tardó más de 9 meses en certificar la procedencia. En efecto, no

²⁶⁰ Oficio con radicado 2023-2-002410-050597 Id: 227386 de 2 de noviembre de 2023, mediante el cual la DANCP se pronunció sobre el traslado de la ANH del derecho de petición de la Comunidad.

²⁶¹ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018 y T-281 de 2019.

fue sino hasta el 15 de agosto de 2024, cuando la ejecución del Proyecto ML2 había culminado, que la DANCP expidió la Resolución ST-0980, en la cual resolvió la solicitud que presentó la ANH sobre la comunidad accionante y certificó la procedencia de la consulta previa.

126. En criterio de la Sala el término de más de 9 meses que tomó la DANCP para certificar la procedencia de la consulta previa es manifiestamente irrazonable, por al menos tres razones. *Primero*, este plazo excede, por mucho, el término legal previsto en el artículo 3° del Decreto 1320 de 1998. Tal norma prevé que la DANCP deberá emitir la “certificación dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud que para el efecto haga el interesado”. *Segundo*, la demora de la DANCP desconoció el carácter *previo* de la consulta, dado que la Resolución ST-0980 fue expedida no sólo después que el proyecto inició su ejecución, sino incluso luego de su terminación. *Tercero*, la demora no está justificada. La DANCP argumentó que la demora obedeció “a la alta carga de trabajo de la Subdirección Técnica de Consulta Previa”. Para la Sala, esta no es una justificación válida, porque desde mucho antes de que la ANH solicitara a la DANCP llevar a cabo el proceso de certificación, esta entidad ya contaba con toda la información necesaria para adelantar el proceso de verificación. Esto, porque, se reitera, desde el 25 de julio de 2023 la DANCP conocía de la presencia de la comunidad en el área de interés del proyecto, debido al oficio que remitió la Alcaldía Municipal de Buenavista. En cualquier caso, la alta carga de trabajo de la subdirección debe ser resuelta por la entidad, pero, en ninguna circunstancia, excusa el deber de consulta y justifica la violación del derecho fundamental a la consulta previa.

127. **Conclusión.** En síntesis, la Sala concluye que tanto la ANH como la DANCP vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa y debido proceso administrativo de la Comunidad Indígena La Unión. La Sala constató que el Proyecto ML2 podría afectar directamente a la comunidad accionante, motivo por el cual era obligatorio llevar a cabo con ella un proceso de consulta previa. A pesar de lo anterior, las entidades accionadas desconocieron su deber de actuar con debida diligencia en el trámite de certificación de la procedencia de la consulta. Esto, porque:

127.1.*ANH*. En la fase pre-operativa, la ANH no llevó a cabo un proceso de identificación de las comunidades que podían ser potencialmente afectadas por el proyecto. Esto condujo a que, antes del inicio de la ejecución del proyecto, la ANH no solicitara a la DANCP certificar la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.

127.2.*DANCP*. La DANCP *(i)* antes del inicio de la ejecución del proyecto, no examinó la procedencia de la consulta previa respecto de la comunidad accionante en la Resolución No. ST-0814 de 29 de mayo de 2023. Esta omisión se derivó del incumplimiento del deber de consultar la información que reposaba en las bases de datos del municipio de Buenavista, en donde, desde el año 2015, había registrado sus autoridades. De otro lado, la accionada *(ii)* omitió deliberadamente examinar la procedencia de la consulta respecto de la Comunidad Indígena La Unión en la Resolución ST-1363 del 13 de septiembre de 2023, pese a que la alcaldía municipal de Buenavista le informó sobre presencia de este pueblo étnico en el área de influencia del proyecto. Por último, la DANCP *(iii)* se rehusó deliberada e injustificadamente a certificar la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión, a pesar de que la propia comunidad y luego la ANH le solicitaron certificar la procedencia de la consulta previa.

128. En suma, el incumplimiento de los deberes legales en el trámite de certificación de la consulta, así como la falta de articulación entre la ANH y la DANCP, condujo a la vulneración del derecho fundamental a la consulta previa y al debido proceso administrativo de la Comunidad Indígena La Unión.

6. Remedios y órdenes a impartir

129. Para subsanar la violación a los derechos de la comunidad, la Sala adoptará los siguientes remedios y órdenes:

130. Primero. Revocará la sentencia del 30 de enero de 2023, emitida por la Sala Quinta de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del

Distrito Judicial de Montería, que confirmó la sentencia del 4 de diciembre de 2023, dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería, que negó la tutela. En su lugar, amparará los derechos fundamentales de petición, consulta previa y debido proceso administrativo de la Comunidad Indígena La Unión.

131. Segundo. Ordenará a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que, en coordinación con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, y en caso de que no lo haya hecho, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la presente providencia convoque a la Comunidad Indígena La Unión para adelantar el proceso de consulta, en relación con el Proyecto Programa Sísmico Montelíbano 2D-2023²⁶². En todo caso, el proceso de consulta no podrá exceder los 3 meses desde el momento en el que se convoque a la Comunidad. Este proceso tendrá como objetivos: (i) determinar los impactos ambientales, culturales, económicos y sociales que el proyecto ocasionó sobre la comunidad y (ii) acordar con la comunidad las medidas de necesarias para reparar, recomponer, restaurar o recuperar la afectación al tejido cultural, social, económico o ambiental generada con ocasión de la ejecución del proyecto. Las medidas reparatorias que se acuerden deberán tener un enfoque diferencial que tome en cuenta las particularidades de la comunidad (etno-reparaciones). Asimismo, el proceso deberá observar los principios que rigen la consulta previa, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

132. La Sala considera que esta orden es procedente, pese a que (i) el Proyecto ML2 ya finalizó y (ii) mediante la Resolución ST-0980 de 15 de agosto de 2024, la DANCP reconoció la procedencia de la consulta previa con la comunidad accionante. Esto, por dos razones:

- (i) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en casos en los que las autoridades públicas vulneran el derecho a la consulta previa de comunidades étnicas, “la principal medida para salvaguardar el derecho (...) es disponer su celebración con la observancia de los criterios fijados en la jurisprudencia”²⁶³. Ahora bien, cuando los proyectos que se

²⁶² La Sala considera que este plazo es razonable porque, mediante la Resolución ST-0980 de 15 de agosto de 2024, la DANCP reconoció expresamente la procedencia de la consulta previa frente a la Comunidad Indígena La Unión. Por lo tanto, al menos desde esa fecha, era obligatorio iniciar el proceso de consulta con la comunidad accionante.

²⁶³ Corte Constitucional, sentencias T-008 de 2017, T-652 de 1998, T-693 de 2011, T-969 de 2014, T-375 de 2023 y T-393 de 2024.

pretendían consultar ya finalizaron, la consulta procede con el objetivo de que se lleven a cabo “actividades, obras o medidas de contingencia para reparar, recomponer, restaurar o recuperar la afectación al tejido cultural, social, económico o ambiental, según el daño sufrido por la comunidad étnica”,²⁶⁴. Estas medidas, conocidas como “etnoreparaciones”, están fundadas en el derecho de las comunidades indígenas a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades, el cual se encuentra consagrado en el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. En este orden de ideas, la Sala considera que es procedente ordenar a las accionadas que lleven a cabo un proceso de consulta con la comunidad, en el que se determinen los impactos que el proyecto tuvo para la comunidad y se acuerden las medidas para reparar los daños que se le causaron.

- (ii) La Sala reconoce que la Resolución ST-0980 de 15 de agosto de 2024 certificó la procedencia de la consulta y ordenó su realización. Sin embargo, (a) la resolución no establece cuál es el objeto de la consulta y no ordena el otorgamiento de medidas de reparación. Por lo demás, (b) en el expediente no obran pruebas que acrediten que el proceso consultivo se llevó a cabo y que las autoridades acordaron etnoreparaciones con la comunidad accionante.

133. Ahora bien, la Sala advierte que la Comunidad Indígena La Unión solicitó a la Corte, en sede de revisión, que fijara una “indemnización del daño emergente causado para asegurar el goce efectivo” de sus derechos fundamentales. La Sala considera que esta solicitud no es procedente. Esto es así, porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las medidas reparatorias ocasionadas por la ejecución del proyecto deberán ser acordadas en el marco del proceso de postconsulta²⁶⁵. Además, en este caso no se presentan ninguno de los supuestos excepcionales previstos en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, que habilitan a que el juez ordene indemnizaciones pecuniarias²⁶⁶. Lo anterior,

²⁶⁴ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y T-375 de 2023.

²⁶⁵ Corte Constitucional, sentencias T-652 de 1998, T-693 de 2011, T-969 de 2014, T-008 de 2017, SU-123 de 2018, T-375 de 2023

²⁶⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-254 de 2013 y SU-111 de 2020 y Auto 616 de 2018. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “la indemnización en abstracto consagrada por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 procede (i) solo de manera excepcional, (ii) cuando se cumplen ciertos requisitos como el de

en tanto la comunidad accionante cuenta con otra vía para obtener la indemnización, la cual es, justamente, el proceso de consulta.

134. Tercero. Exhortará a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior para que, en lo sucesivo, (i) adelante los procesos de certificación de procesos de grupos étnicos de manera articulada con las entidades territoriales y tenga en cuenta la información que estas le remiten y (ii) se abstenga de rechazar las solicitudes de certificación que presentan las comunidades, con fundamento en que únicamente los ejecutores y promotores de los proyectos son quienes pueden solicitar un nuevo proceso de certificación. La Sala considera que esta orden es procedente, porque la DANCP se rehusó de manera injustificada a tramitar la solicitud de un nuevo estudio de procedencia de consulta previa presentada por la Comunidad Indígena La Unión. Esto, con fundamento en que sólo el ejecutor del proyecto, en este caso la ANH, podía presentar este tipo de solicitudes. En criterio de la Sala, la negativa a tramitar la solicitud de la comunidad fue arbitraria y desproporcionada, pues carecía de fundamento normativo y, por el contrario, desconoció abiertamente la obligación que tienen las entidades de involucrar a las comunidades de forma participativa en los procesos de certificación de procedencia de la consulta previa.

135. Cuarto. Exhortará a la Agencia Nacional de Hidrocarburos para que, en lo sucesivo, cumpla con el deber de debida diligencia en la identificación de las comunidades que, en principio, podrían verse impactadas por los proyecto que promueve. La Sala considera que esta orden es procedente porque, como se expuso, en este caso se constató que la ANH no llevó a cabo un proceso de identificación de las comunidades que podían ser potencialmente afectadas por el proyecto. Esto condujo a que antes del inicio de la ejecución del proyecto la ANH no solicitara a la DANCP certificar la procedencia de la consulta previa respecto de la Comunidad Indígena La Unión.

136. Quinto. Ordenará a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que ejerzan funciones de vigilancia y acompañamiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia. Asimismo, deberán

subsidiariedad de la medida, (iii) **siempre y cuando no exista otra vía para obtener la indemnización**, (iv) cuando se cumpla el requisito de necesidad de la indemnización para la protección efectiva del derecho, (v) se dé la existencia de una relación causal directa entre el daño y el agente accionado, (vi) que se encuentra referida solo al cubrimiento del daño emergente, y (vii) que el juez es quien debe fijar los criterios para que proceda la liquidación” (resaltado fuera de texto).

brindar toda la asesoría y acompañamiento que requiera la Comunidad Indígena La Unión en el proceso consultivo y, en concreto, en la fijación y acuerdo de las etnoreparaciones. Por último, les ordenará a estas entidades que, dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de esta sentencia, presenten un informe al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería sobre el cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente decisión.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO. Levantar la suspensión de términos decretada en el presente trámite de tutela.

SEGUNDO. DESVINCULAR del trámite de tutela a la Gobernación de Córdoba y a la Alcaldía Municipal de Buenavista, Córdoba.

TERCERO. REVOCAR la sentencia del 30 de enero de 2023, emitida por la Sala Quinta de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, que confirmó la sentencia del 4 de diciembre de 2023, dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería, que negó la tutela. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales de petición, a la consulta previa y al debido proceso administrativo de la Comunidad Indígena La Unión, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO. ORDENAR a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que, en coordinación, con la Agencia Nacional de Hidrocarburos y dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, convoque a la Comunidad Indígena La Unión para adelantar el proceso de consulta, en relación con el Proyecto

Programa Sísmico Montelíbano 2D-2023, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia. El proceso de consulta deberá llevarse a cabo en atención a los objetivos expuestos en el fundamento jurídico 131 de esta providencia. En todo caso, el proceso de consulta no podrá exceder los 3 meses desde el momento en el que se convoque a la Comunidad.

QUINTO. EXHORTAR a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior para que, en lo sucesivo, *(i)* adelante los procesos de certificación de procesos de grupos étnicos de manera articulada con las entidades territoriales y tenga en cuenta la información que estas le remiten y *(ii)* se abstenga de rechazar las solicitudes de certificación que presentan las comunidades, con fundamento en que únicamente los ejecutores y promotores de los proyectos son quienes pueden solicitar un nuevo proceso de certificación.

SEXTO. EXHORTAR a la Agencia Nacional de Hidrocarburos para que, en lo sucesivo, cumpla con el deber de debida diligencia en la identificación de las comunidades que, en principio, podrían verse impactadas por los proyectos que promueve.

SÉPTIMO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que ejerzan funciones de vigilancia y acompañamiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia. Asimismo, deberán brindar toda la asesoría y acompañamiento que requiera la Comunidad Indígena La Unión en el proceso consultivo y, en concreto, en la fijación y acuerdo de las etnoreparaciones. Dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo deberán presentar un informe al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería sobre el cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente decisión.

OCTAVO. Por Secretaría General, **LÍBRAR** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General