Sentencia T-154/21

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA E IDENTIDAD CULTURAL-Vulneración por cuanto se omitió el trámite administrativo de consulta previa a la comunidad indígena

(…) el ejecutor (del proyecto, obra o actividad) es quien debe promover el trámite administrativo …, no solo porque la normativa así lo dispone en forma expresa, sino también porque esa solicitud debe acompañarse de información técnica que razonablemente solo tiene el ejecutor (…), ante la ausencia de solicitud por parte del ejecutor del proyecto, el Ministerio del Interior y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, no podían adelantar el trámite (de consulta previa) que reclaman los accionantes.

TEMERIDAD-Inexistencia para el caso

(…) la temeridad tampoco puede predicarse por la interposición simultánea de la acción de tutela y de la acción popular, pues son vías judiciales distintas, que buscan objetivos particulares. Y, en gracia de discusión, la acción popular que propuso el grupo étnico actor versa sobre hechos y pretende consecuencias disímiles a las propuestas en la solicitud de amparo que se analiza en esta oportunidad.

COMUNIDADES INDIGENAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL Y TITULARES DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Procedencia de la acción de tutela para la protección de sus derechos

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Único mecanismo judicial eficaz para garantizar que los pueblos indígenas sean consultados

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Reglas de procedencia

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Pluralismo y multiculturalidad en el Estado Colombiano

La pluralidad trasciende la convicción de la existencia de multiplicidad de visiones y percepciones de mundo en un mismo espacio-tiempo, y promueve la necesidad de que haya armonía entre ellas y de que todas sean permeadas por la institucionalidad y participen de forma efectiva en su configuración, y en el desarrollo de los fines y valores estatales.

MULTICULTURALISMO-Reconocimiento y protección

(…) el multiculturalismo se caracteriza porque “las diferentes culturas étnicas coexisten por separado en términos de igualdad, pero participan en la vida política y económica general de la sociedad”, sin que la identidad étnica deba quedarse como un asunto privado (como en los paradigmas anteriores [asimilación y crisol de culturas]), sino reconociéndola como un elemento que tiene la potencialidad de influir en la esfera de lo público, en la democracia y en la construcción de lo que es de todos, a partir de un diálogo intercultural y de lo que es cada uno.

DERECHO A LA IDENTIDAD ETNICA Y CULTURAL-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA AUTONOMIA DE COMUNIDAD INDIGENA-Límites y ámbitos de aplicación

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Contenido y alcance

DERECHO DE PARTICIPACION DE COMUNIDAD INDIGENA-Finalidad/DERECHO DE PARTICIPACION DE COMUNIDAD INDIGENA-Alcance y marco normativo

CONSULTA PREVIA-Asuntos que deben ser consultados o medidas que suponen afectación directa de la comunidad/CONSULTA PREVIA-Criterios utilizados para identificar en qué casos procede por existir una afectación directa de los grupos étnicos

CONSULTA PREVIA-Sentido y alcance de la etno-reparación

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido/DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

PROCESO DE CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ETNICOS-Información oportuna y completa sobre los proyectos que pueden afectar a la comunidad

Cuando la materia de interés del peticionario se concentra en la posibilidad de que se requiera la consulta previa ante una decisión, la petición puede ser la vía de acceso al derecho a la información, como punto de partida del diálogo intercultural (…). También, puede ser el camino para aclarar los pormenores de las decisiones del Estado y/o de los

particulares, en las circunstancias concretas en las que se presenten, al punto de desvirtuar la eventual necesidad de una consulta previa ya anticipada, ante el conocimiento inmediato del alcance de los proyectos y sus posibles limitaciones. Todo ello, en función a la necesidad de facilitar el encuentro intercultural y el reconocimiento a la diversidad enunciada.

DERECHO DE PETICIÓN PARA TRÁMITE DE CONSULTA PREVIA-Vulneración por cuanto Entidad territorial omitió dar respuesta a la solicitud de la comunidad indígena

(…) el derecho de petición de la comunidad accionante fue lesionado por la Gobernación del Putumayo, como quiera que dicha entidad hizo caso omiso de la comunicación efectivamente radicada por el grupo étnico ante sus autoridades. No suministró en ningún momento información sobre el asunto, y tampoco recondujo el escrito a alguna entidad competente para resolverlo, con lo que desconoció las garantías constitucionales de la comunidad tutelante.

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

AFECTACION DIRECTA DE COMUNIDADES ETNICAS O TRIBALES-Sentido y alcance del concepto de afectación directa y su relación con el área de influencia directa

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Vulneración por cuanto se inició proyecto vial, sin que se hubiera concertado con la comunidad afectada directamente

El inicio del proyecto vial …, sin llevar a cabo la consulta previa (a la comunidad indígena), (a) perturbó sus estructuras sociales, culturales y espirituales; (b) impactó las fuentes hídricas con las que contaba la minoría étnica; y (c) convirtió el uso de la vía en un riesgo para los miembros de la comunidad.

Referencia: Expediente T-7.977.189.

Acción de tutela instaurada por la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer” contra el Consorcio Craing, los Ministerios del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA), la Gobernación del Putumayo y las Alcaldías de

Valle del Guamuez y de Orito.

Procedencia: Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez.

Asunto: Pluralismo, multiculturalidad, identidad y autonomía étnica, consulta previa, participación informada y debido proceso.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la decisión de única instancia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez que, el 19 de febrero de 2020, declaró improcedente el amparo de la referencia. El asunto llegó a esta Corporación por remisión de dicha autoridad judicial, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 86 de la Constitución y del inciso 2° del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Fue escogido para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de 2020, mediante auto del 30 de noviembre de ese año.

I. ANTECEDENTES

El 11 de febrero de 2020, la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer” promovió acción de tutela contra el Consorcio Craing1, los Ministerios del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA), la Gobernación del Putumayo y las Alcaldías de Valle del Guamuez y de Orito, a quienes señaló de afectar sus derechos a la consulta previa, a la vida digna, a la salud en conexidad con la vida, a la

integridad personal, a la participación, al territorio, así como los derechos de petición y a la "libre determinación compatible con nuestros derechos a la identidad cultural y [al] ambiente sano"2, con ocasión a la puesta en marcha del proyecto denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo". Para la comunidad en mención, tales autoridades no contaron con la participación del grupo étnico en el inicio, ejecución y desarrollo del proyecto –que tiene lugar al interior de su resguardo indígena–, pese a que se les comunicó desde el principio su preocupación. Por esa razón, solicitaron amparo constitucional.

A. Hechos y pretensiones

1. La comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer" afirma estar compuesta por diversas familias ubicadas en varias veredas de los municipios de Orito y Valle del Guamuez3, en el departamento de Putumayo. Asegura ser un conglomerado ancestral perteneciente al Pueblo Pastos, proveniente del municipio de Córdoba (Nariño) que, a mediados de los años 50 del siglo XX, se asentó en la parte baja del departamento.

Se trata de una comunidad independiente que, en enero de 2016, por decisión conjunta de algunas de las familias que antaño componían el Resguardo Nuevo Horizonte del municipio Valle del Guamuez, resolvió conformar la comunidad "Telar Luz del Amanecer".

1. Tanto las autoridades locales como el Ministerio del Interior reconocen la existencia particular y específica del grupo indígena en lo que atañe a su conformación y organización, así como la representatividad de sus autoridades tradicionales. Las primeras, lo hicieron mediante distintos actos de posesión de sus representantes y, el segundo, a través de la Resolución 001 del 16 de enero de 2019 (con la que culminó el proceso de su reconocimiento oficial) y de la Certificación CER2020-361-DAI-2200 del 5 de febrero de 2020.

1. Ahora bien, el 15 de septiembre de 2019, la Gobernación del Putumayo y las dos alcaldías accionadas invitaron a la sociedad en general a la socialización del proyecto “Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo”. En dicha sesión, la gobernadora presentó a la empresa SECONTSA S.A.S. como la ejecutora del contrato de obra N° 221 de 2019, que involucra, entre sus objetivos, el deber de pavimentar una vía carreteable que se encuentra ubicada al interior del resguardo mencionado.

En consecuencia, al término de la reunión, la comunidad accionante le manifestó a los presentes que el proyecto lesionaba sus derechos4, pues generaba, a su juicio, afectaciones sociales, culturales, ambientales y espirituales para la organización indígena, en tanto significaba “maltratar nuestra Pacha Mama, a Nuestros Espíritus Mayores [y generar] (…) impactos y perjuicios a nuestra comunidad”5. De hecho, ese mismo día, el gobernador indígena presentó un escrito6 en el que solicitó una reunión específica, con el fin de tratar el tema, y garantizar el derecho a la consulta previa y a la participación de la comunidad.

No obstante lo anterior, de acuerdo con el gobernador de la comunidad, hasta el momento de la presentación de la acción de tutela no había recibido respuesta alguna por parte de las autoridades enunciadas y la reunión que solicitó nunca se produjo. Pese a ello, en enero de 2020, a través de una publicación de Facebook, la comunidad se enteró de que el alcalde de Valle del Guamuez preveía iniciar prontamente la obra descrita, sin contar de modo alguno con su participación.

1. Al respecto, en el escrito de tutela, la comunidad indígena precisó que tiene derecho a participar en la vida política, económica y social del Estado. Además, que la intervención que se proyectó como un mejoramiento de algunas vías internas ya existentes implicaba, en realidad, un desconocimiento a los derechos que, como grupo ancestral, le corresponden en materia de identidad cultural y protección de los sitios sagrados que se encuentran en su territorio. En particular, porque el entorno tiene un nexo vital con los miembros del grupo étnico, conforme a la cosmovisión indígena que ellos comparten.

1. En vista de lo anterior, la comunidad presentó esta acción de tutela como mecanismo transitorio para resguardar sus derechos fundamentales, hasta tanto la parte accionada explique su proceder y se surta el trámite de consulta previa al que alegan tener derecho. Como medidas de protección adicionales, el grupo indígena solicitó que se le ordene a la empresa accionada efectuar la consulta previa y, hasta tanto ello no ocurra, pidió la suspensión de toda actividad que esté asociada al proyecto. Además, el grupo solicitó que se le ordene a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Valle del Guamuez revisar, analizar y hacer recomendaciones sobre el acto administrativo que autorizó la ejecución del precitado proyecto vial.

Finalmente, el gobernador de la comunidad indígena también solicitó medidas cautelares de carácter urgente, dirigidas a la protección de algunos de sus miembros, con fundamento en la grave situación de orden público y de violencia que, según afirma, existe en el Putumayo, con el fin de salvaguardar la vida de varios de los miembros de la comunidad, identificados con nombre propio7, dada su calidad de autoridades tradicionales y su nexo familiar con aquel.

A. Trámite de la acción de tutela

El Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez admitió la demanda dirigida inicialmente contra SECONTSA S.A.S., por auto del 11 de febrero de 2020. En esa providencia, el juzgado vinculó, en algunos casos por solicitud expresa del demandante8, a los Ministerios del Interior (específicamente a la Oficina de Asuntos Indígenas y Minorías) y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA), a la Gobernación del Putumayo, a las Alcaldías de Valle del Guamuez y de Orito, a la Defensoría Regional del Putumayo y a la Personería de Valle del Guamuez9. El funcionario judicial a cargo solicitó informes sobre los hechos y decretó la práctica de testimonios o de cualquier otra diligencia, en caso de ser necesarios para resolver el asunto10.

En dicha providencia, sin embargo, se abstuvo de pronunciarse sobre la medida provisional deprecada por la parte accionante.

Respuesta de las entidades demandadas y vinculadas

Una vez se corrió traslado a las entidades concernidas, todas las personas jurídicas convocadas se pronunciaron, a excepción la Personería de Valle del Guamuez11.

La Alcaldía de Orito adujo que no se vulneraron los derechos fundamentales de la comunidad indígena accionante, pues la consulta previa no era pertinente en esta oportunidad, dado que no se tomó ninguna determinación relacionada con el territorio que ocupa el grupo étnico. A juicio de la autoridad municipal, la consulta solo es necesaria cuando la obra involucra la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, lo que no ocurre en este caso. Así, aunque la vía es utilizada, entre otras, por empresas como ECOPETROL, en realidad se trata de una ruta terciaria de la región que tiene afluencia general. De manera que, suspender la ejecución de la obra afectaría tanto a la mencionada empresa como a toda la comunidad que se sirve de la vía.

En ese sentido, la entidad territorial le informó al juzgado de primera instancia que, tal y "como se expuso en la respuesta de la acción de tutela bajo el radicado 2020-00015, (…) los pasos a seguir para la realización de la consulta previa"12, dependen de la existencia de una afectación directa. Para la Alcaldía, tal afectación no existe, y, en todo caso, "no obstante el valor que tiene para las comunidades indígenas la consulta previa, [a su juicio] lo que se decida [a partir de ella] no obliga a la autoridad, lo que le resta fuerza e importancia. Quien decide es la autoridad que establece los mecanismos para mitigar o restaurar los efectos sobre las comunidades"13.

Con fundamento en lo anterior, aseguró no comprender los motivos que llevan a la comunidad a interponer esta acción de tutela. Para la entidad territorial, el proyecto vial implica el mejoramiento de una vía terciaria, lo que impulsará el comercio y la agricultura, mediante la pavimentación de un camino carreteable que conecta la vereda Siberia con la vereda El Placer. En cualquier caso, se trata de un camino ya existente y previamente trazado, por lo que no se fijarán otras vías.

Por su parte, CORPOAMAZONÍA destacó que la accionante es una comunidad indígena organizada, de acuerdo con el acta del 16 de enero de 2016 y la certificación emitida por el Ministerio del Interior, que fue aportada al expediente (CER2020-361-DAI-2200 del 5 de febrero de 2020). Sostuvo, además, que no participó en las socializaciones del proyecto vial,

y que desconoce lo que sucedió con la petición que la comunidad aparentemente formuló. Luego de dar cuenta de sus funciones constitucionales y legales concretas, adujo que, en virtud de ellas, puede evidenciarse que no comprometió los derechos del grupo étnico reclamante, ya que el relato consignado en el escrito de tutela no sugiere un daño ambiental inminente que deba contener.

Refirió además que el tipo de proyecto vial (de mejoramiento) no requiere licenciamiento ambiental según el contenido de los artículos 2.2.2.3.2.2.14 y 2.2.2.3.2.3.15 del Decreto 11076 de 2015. Sin embargo, sí precisa de un Plan de Manejo Ambiental y, probablemente, de permisos de aprovechamiento. Así lo especificó en el Oficio DTP-4671 del 5 de noviembre de 2019, dirigido por esa entidad a la Secretaría de Planeación Departamental16. También, informó que el proyecto cuestionado hace parte del plan de "Mejoramiento de Vías Terciarias para Una Paz Estable y Duradera en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo". Por lo anterior, puso a disposición su equipo técnico, para acompañar y cumplir la función de protección del medio ambiente, en lo que corresponda.

El Ministerio del Interior solicitó no amparar los derechos invocados por la comunidad, pues considera que no demostró la presunta amenaza o vulneración que alega. Argumentó que es la Dirección de Autoridad Nacional de Consulta Previa la competente para determinar la procedencia y oportunidad del mecanismo de participación enunciado en cada caso concreto. Además, este solo es procedente ante una afectación directa, y no opera en relación con cualquier proyecto, pues cada uno de ellos precisa de un examen particular.

Recordó que el trámite de verificación de las condiciones de viabilidad de la consulta previa es "rogado". La potestad de solicitar su apertura es exclusiva del ejecutor del proyecto por desarrollar, en la medida en que es él quien aporta toda la información sobre la obra. Con todo, expuso que ninguna de las dos alcaldías comprometidas con la vía solicitó un concepto sobre si el proyecto precisaba o no de consulta previa. Por lo tanto, considera que no es posible endilgarle al Ministerio la vulneración de ningún derecho, ya que no tiene la facultad de imponer el desarrollo de los procesos de consulta previa.

Aseguró, en todo caso, que no hay ningún impacto sobre la comunidad indígena si se tiene en cuenta que el proyecto está por ejecutarse y aun no se desarrolla. Hizo énfasis en que el sustento de la comunidad accionante para pretender una consulta previa no es más que una

publicación de Facebook, sin prueba alguna de afectación directa. Adicionalmente, resaltó que la obra es de mejoramiento vial, de modo que pretende optimizar la vía existente, por lo que no requiere de licencia ambiental, según lo previsto en la Ley 1682 de 2013. Sostuvo que las obras de ese tipo no tienen la vocación de originar un daño grave en el ambiente. Son proyectos temporales, sin impacto para el entorno y tampoco para las comunidades que lo habitan, pues se desarrollan sobre grupos humanos que ya coexisten con los caminos. No obstante, recordó que la consulta previa depende de la afectación directa y no puede rechazarse sobre un asunto por el tipo de proyecto del que se trate, pues "no existe un catálogo de actividades, obras o proyectos que por ley o por sí mismas, estén sujetas a que sobre estas se realice el proceso de consulta previa"17. Además, las vías de la Nación son bienes de uso público, categoría que impide alegar cualquier afectación directa por la comunidad. De manera tal que si lo que la demandante pretendía era la participación, existían otros mecanismos para alcanzarla, más allá de la consulta previa.

Por último, precisó que la Resolución N° 001 del 16 de enero de 2019, aportada por la comunidad accionante, no menciona estrictamente las unidades familiares asentadas en las veredas mencionadas por parte de ese grupo indígena, sin especificar ningún asunto más allá de esa aseveración.

La Gobernación del Putumayo, por su parte, consideró que la acción de tutela, al estar dirigida a la protección de intereses colectivos, no satisface el principio de subsidiariedad, comoquiera que la comunidad cuenta con la acción popular para la defensa de los derechos reivindicados. Además, recalcó que no tiene legitimación por pasiva para comparecer a este trámite, pues es el municipio de Orito el que está a cargo del proyecto y quien eligió al ejecutor del contrato N° 221 de 2019. Resaltó que dicho contrato aún no se encuentra publicado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), por lo que el departamento solicita que se aporte al expediente, como prueba. También, solicitó que el Ministerio del Interior certifique si el proyecto requiere o no consulta previa.

Argumentó que el proyecto vial que se cuestiona tiene el objetivo de optimizar la habitabilidad y la movilidad de la sociedad local, y como no implica la ampliación ni la modificación de la vía, no requiere consulta previa, al constituir una simple mejora en una ruta ya existente. Asimismo, puso de presente que los hechos en los que se funda esta acción de tutela no tienen relación con los derechos sobre los que se pretende el amparo,

pues, aunque se busca el restablecimiento de derechos colectivos, se solicita a su vez la seguridad respecto a situaciones de violencia que no tienen ninguna relación con la obra, de modo que “no existe un nexo de causalidad entre la protección que se solicita como medida cautelar y los hechos que se narran en la acción de tutela instaurada”18.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible afirmó desconocer los hechos que se plantean en el escrito de tutela y manifestó que considera que el amparo es improcedente, porque la parte accionante cuenta con la acción popular como mecanismo judicial de protección. Sostiene que carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad competente para todo lo que verse sobre la consulta previa es el Ministerio del Interior y el licenciamiento ambiental corresponde a la ANLA o la Corporación Autónoma Regional.

Precisó que el proyecto vial que se describe, si bien no requiere de un licenciamiento ambiental, sí debe contar con un instrumento que asegure “la protección de las comunidades por las posibles afectaciones que generan (sic) el proyecto”, de acuerdo con un estudio de “manejo y control ambiental”19, como garantía de sus derechos. Tal instrumento debe ser valorado y otorgado por CORPOAMAZONÍA, que ejecuta las políticas y lineamientos del Ministerio, pero que no es una entidad vinculada o adscrita a él.

La Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA) también sostuvo que no es competente para responder por los hechos y pretensiones de la demanda, en vista de que el proyecto vial cuestionado no es de aquellos que precisen de licencia ambiental expedida por ella. En cambio, sí lo son el Ministerio del Interior y la empresa ejecutora del proyecto. Para la entidad, la participación de las comunidades indígenas está supeditada a los procesos de consulta previa por lo que, para garantizar ese derecho, la autoridad ambiental exige certificaciones del Ministerio del Interior que deben ser consideradas. Finalmente, alegó que las pruebas aportadas por la comunidad son insuficientes para conceder el amparo.

El Consorcio Craing, por su parte, manifestó ser el ejecutor del proyecto vial en mención. Sostuvo que es una obra que no se encuentra en cabeza de SECONTSA S.A.S., sino que se trata de un consorcio conformado por varias personas jurídicas (SECONTSA S.A.S. y CRAING Ltda.), en donde aquella empresa tiene el 80% de participación. Esta información reposa en el acta celebrada el 15 de septiembre de 2019 en la vereda San Isidro, en la que se informó

del proyecto a la sociedad civil y se conformó el comité de veeduría ciudadana para la obra20. En el acta de dicha reunión, según indica el consorcio, no hay proposiciones u observaciones, por lo que no existe evidencia de la intervención del gobernador indígena reclamante, ni de su solicitud21. Además, la petición escrita que la comunidad alega haber radicado, tampoco fue dirigida al consorcio.

Informó que, el 18 de enero de 2020, realizó una reunión a la que invitó a la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer", pero el grupo étnico manifestó no poder asistir, por tener para esa misma fecha otros compromisos previos. También afirmó haber invitado a la comunidad a reuniones adicionales, en otras dos oportunidades, sin éxito.

La intervención vial, adicionalmente, se efectúa sobre una ruta que, como lo registra el mapa aportado por la parte accionante22, ya existe y no será modificada ni ampliada. Su mejora, no sugiere riesgo alguno ni exige consulta previa por ese hecho. Por esta razón, en el escrito de tutela no se relacionó ninguna consecuencia de la intervención en la infraestructura vial, pues no existe efecto alguno derivado de ella. Sin embargo, indicó que, en el evento en que el consorcio, como contratista, advierta algún impacto, deberá informarlo a la Dirección de Consulta Previa para solicitar la realización de la consulta previa correspondiente. En todo caso, informó que la ejecución del contrato ya inició en la vereda Brisas del Palmar, por lo que la suspensión de la obra generaría un desequilibrio en el contrato, pérdidas y suspensión de los contratos laborales. Tales factores conllevarían el riesgo de inejecución de la obra.

También puntualizó que no existe relación alguna entre los hechos relatados por la comunidad indígena que promueve esta solicitud de amparo y las pretensiones de los actores, pues no son indicativas de la presunta afectación del derecho a la salud en conexidad con las demás garantías que pretenden reivindicar.

La Alcaldía de Valle del Guamuez, por su parte, informó que no tiene ninguna injerencia en el contrato, pues si bien resulta ser una entidad territorial que como tercero interesado se beneficiará del proyecto, solo la Gobernación del Putumayo y la Alcaldía de Orito son parte del acuerdo. Por esa razón, considera que no era la institución llamada a socializar la obra.

Según su relato, el colapso del puente ubicado sobre el río Guamuez, ocurrido en 2018, motivó la intervención de la vía nacional que se pretende mejorar, en la que, efectivamente, se encuentran varias familias que hacen parte de la comunidad étnica que presenta esta

acción de tutela. Sin embargo, la vía existe con anterioridad al 2019, año en el que –según esta interviniente– fue reconocido aquel grupo indígena, lo que implica que no hay violación del derecho a la consulta previa. Informó que el conflicto en mención se ha intentado dirimir, mediante varias mingas de pensamiento, con la intervención de la Personería Municipal. En todo caso, para la entidad territorial, la eventual suspensión de las obras sobre la vía que se cuestiona generará afectaciones, adicionalmente, en la labor de ECOPETROL.

Finalmente, la Defensoría Regional del Putumayo sostuvo no tener conocimiento de los hechos que se presentan en esta acción de tutela y expresó que la pretensión de la accionante no versa sobre los asuntos en los que tiene competencia.

A. Decisión objeto de revisión

Mediante sentencia del 19 de febrero de 2020, el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez declaró improcedente la acción de tutela. Encontró que, cuando se trata de comunidades y de un número plural de ciudadanos, la protección de sus derechos colectivos, debe debatirse mediante la acción popular. Por ende, concluyó que esta solicitud de amparo no cumple con el requisito de subsidiariedad. Esta decisión no fue impugnada.

A. Actuaciones de la Corte Constitucional en el trámite de revisión

La Magistrada sustanciadora, mediante el Auto del 29 de enero de 2021, solicitó a las distintas autoridades involucradas y a varios expertos, información para recaudar elementos de juicio adicionales sobre el asunto de la referencia. Tales requerimientos tuvieron como propósito: (i) precisar los hechos y las solicitudes contenidas en el escrito de tutela; (ii) verificar el estado actual del proyecto vial, sus implicaciones técnicas y su incidencia en la seguridad y dinámica general de la comunidad; (iii) reconocer algunos elementos sobre el contrato que soporta la obra pues, efectivamente, para entonces no estaba publicado en el SECOP; (iv) identificar la relación entre los caminos o rutas carreteables y la comunidad indígena accionante, en particular con respecto a la vía controvertida; y (v) conocer la caracterización del grupo étnico.

Con ese objetivo, el mencionado auto convocó a varias personas, a la academia y a otras entidades y organizaciones para prestar su colaboración en este asunto, en el siguiente sentido:

A la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer" se le pidió resolver un cuestionario concreto sobre su situación23 y se le ofició a la Defensoría del Pueblo para que apoyara ese proceso de respuesta. Así, el 26 de febrero de 2021, esa entidad remitió a esta Corporación como anexo a su propio informe24 –del que se hará referencia más adelante–, una entrevista a las autoridades tradicionales de la comunidad.

En ese encuentro entre el grupo étnico y la Defensoría del Pueblo, la accionante narró cómo se organizó desde 201625 y fue reconocida por el Ministerio del Interior en el año 2019. Está integrada por cerca de 600 personas, que conforman 130 familias, de acuerdo con un "auto censo" que fue reportado a dicha cartera. Provienen de Nariño y, pese a que se organizaron en forma independiente, tienen un pasado que los ata a sus ancestros, desde que habitaban aquel departamento, puesto que "no es que nosotros aquí nos hicimos indios, sino que desde allá, nuestra sangre decimos ya viene milenaria, nosotros somos milenarios, para continuarle a la comunidad"26. El territorio que hoy ocupan, en esa medida, es su "territorio ancestral"27. De tal modo que "todos los procedimientos propios culturales que nosotros hacemos aquí, la fiesta cultural la hacemos aquí, aquí hacemos nuestra fiesta cuan [que] es cada año de costumbre, aquí hacemos la elección de la directiva del cabildo donde se elige todo el cabildo año por año y aquí es donde se viene y se hace como decimos las mingas con toda la comido (sic)"28.

Adicionalmente, afirman que, hasta el 2015, su relación con el municipio de Valle del Guamuez se estableció como parte del Resguardo Nuevo Horizonte, ubicado allí. Sin embargo, ese año se presentó un conflicto interno originado en la interacción con las autoridades de la cultura mayoritaria, tanto locales como del orden nacional, que derivó en la división del resguardo. No obstante, el gobernador aclaró que ello no significó que solo hasta el 2016 hayan llegado a ese territorio, sino que ya estaban en él, como parte del Resguardo Nuevo Horizonte. Por lo que, al dividirse, conformaron uno nuevo en el lugar que ya ocupaban. De allí que sea en ese territorio sagrado en el que se encuentran los lugares donde llevan a cabo sus actividades tradicionales. Está "la casita donde está el mayor, ahí en seguida tenemos un lote de 6 hectáreas donde hacemos el sembrío de la comida"29. El

gobernador complementó: “practicamos aquí nuestras comidas típicas, nuestros vestidos típicos, nuestros trajes nuestros dialectos propios y todo lo que toque lo hacemos en esta parte”30. Ahora bien, según el mismo relato del gobernador indígena, desde hace 30 a 40 años se construyó la vía que es objeto de controversia, con el propósito de conectar dos veredas, El Placer y Siberia. Inicialmente, la existencia de la vía no originó ninguna dificultad para la comunidad, pues durante gran parte del tiempo no era empleada para el tráfico pesado, sin embargo:

“lastimosamente cuando hubo la avalanchas (sic) de invierno derrumbó el puente central de rio Guamuez acá arriba, que venía de orito pasaba para acá a Siberia y se derrumbó el puente, casi 2 años, entonces ya desde eso ya casi van hacer unos 3 años, empezó como decimos el tráfico de Ecopetrol toda esa maquinaria pesada y de ahí para acá, nos ha dañado como decimos la parte de la parte cultural de nosotros, empezaron a pasar, tanques, mulas, máquinas y empezaron a mover la parte del arreglo de la vía esa máquina pesada, todo pesado, entonces eso ya nos afectó, porque anteriormente la carretera, era una carretera como una trocha que no afectaba nada, pero la afectación que tenemos es cuando empezó a pasar la parte pesada, que eso es diario, eso diario que baja (sic) las mulas, suben mulas y bajan máquinas, unos carros muy grandes, que van adelante como decimos que van avisando que va peligro carros muy grandes, pesados van atrás, entonces ya como de hace tres años estamos recibiendo ese maltrato de afectaciones”31.

Según cuenta, antes ese tipo de tráfico “no pasaba por aquí, de Orito pasaba por arriba, por otra vía, de ahí pasaban a Siberia y de ahí se iban por allá, por aquí no pasaban”32. Su paso constante por el territorio ancestral ha comprometido la dimensión espiritual de la comunidad, pues “para nosotros la parte espiritual es un silencio, entonces eso ya no es un silencio sino que pasa una bulla una vibración, un sonido de esos carros que pasan entonces eso (sic) afectado la parte espiritual, nos ha afectado en la parte cultural también, no nos han dejado hacer los actos culturales por todo ha sido parte de la bulla”33. Según lo relató la comunidad, al practicar sus ritos sagrados, “cuando ya venimos hacer la parte ceremonial, ya no está la parte espiritual fresquito (sic), ya la parte espiritual toca trabaja (sic) mucho, el mayor trabaja mucho para llamar la parte espiritual ya es muy difícil”34.

De este modo, las ceremonias dirigidas por “el taita”35 se han desarrollado en la noche, cuando “usted ya sabe [que] ya nadie anda, pero para hallar la espiritualidad es muy difícil

ya como decimos, es como decimos aquí se ha corrido ya no está la pacha mama como es”36, sobre todo en estos tiempos de pandemia cuando la comunidad más lo necesita. Los canales de recuperación de la salud de la comunidad se han visto también comprometidos, pues “aquí da esa gripa, eso lo coge por ahí, eso pasa esos carros, entonces eso usamos esas plantas medicinales y al momento ya estamos por la tarde chacosiando y toca ir otra vez allá donde el mayor y toca hacer otros cuidados”37, lo que no ocurría anteriormente. Incluso los miembros de la comunidad, sobre todo los que tienen sus casas más cerca de la vía, deben usar tapabocas incluso dentro de la vivienda, porque queda uno “empolvado como en carnavales”38.

Adicionalmente, “esa maquinaria pesada, esa polvareda que cuando va acelerando pasan esos carro (sic) y queda como una humareda y eso llega esa polvareda y eso es la parte ambiental que nos ha afectado en la parte personal como en la parte de plantas, como en la parte de los animales, como los potreros, todo eso ha afectado”39. Relató que los animales con los que la comunidad tiene interacción han ingerido la tierra que arroja el paso del tráfico pesado y, a raíz de ello, se han enfermado. La Pacha Mama ha sufrido bastante el cambio del tipo de tráfico, pues “eso hace unas nubes, eso vibra, tiembla, yo le pongo un ejemplo con todo respeto, yo voy y me espino un dedo del pie no mas (sic) o de la mano, entonces siento yo todo el cuerpo, no es el dedito no más que me duela yo siento incluso empiezo a quejarme, asimismo es la pacha mama, eso es un cuerpo nosotros directamente nuestra creencia es un cuerpo vivo nosotros decimos que eso lo afecta todos los días, todos los días pasa por ahí y que tiene nuestra pacha mama, como decimos como las arterias, como las venas que tenemos asimismo tiene la pacha mama, las fuentes hídricas por dentro por encima por eso vemos que cuando vemos aquí dos días de sol o algo así, vaya a ver el agua se seca porque eso se parte se va para adentro se profundiza”40.

Para el gobernador de la comunidad, el hecho mismo de la pavimentación ha hecho estragos en las fuentes hídricas de las que sus miembros obtienen el agua. Según informa, “donde hay las chuquías o las quebraditas que decimos toda esa agua que baja a la quebrada y pongamos por aquí pasa una quebradita la hormiga y esta es el agua que llega a la hormiga y esta es el agua que tomamos allá la que bombea el municipio (…). Toda el agua sucia que cae de la vía se baja, esos carros hay veces que les daña, botan esos aceites, esas grasas, botan en nuestra pacha mama esto (…) lo derraman y van a caer a las fuentes hídricas y a donde, estamos todos nosotros consumiendo eso mismo”41. Afirma que algunos de los

interesados en el proyecto sostienen que “no pasa el pavimento [por el territorio de la comunidad] pero las evidencias (sic) esta que es hasta nuestro territorio que esta nuestro cabildo si está medido”42, pero sí lo hace. La información sobre la intervención vial es incierta, pues primero se planeó sobre una extensión de diez kilómetros del camino, y luego el proyecto parece haberse reducido a seis.

Por otra parte, el gobernador llamó la atención sobre el hecho de que las construcciones en las que habitan los miembros de la comunidad son “sencillas”43, lo que implica que con el paso del tráfico pesado “las paredes se están partiendo y las tejas también se corren, entonces antes se hacían las casitas así, como no había afectación de nada, entonces eso está afectando mucho”44.

Para la comunidad, el tráfico que ahora transita por la vía, cubre todo el ancho de la misma de modo que a “uno le toca rápidamente a orillarse y hacerse a un lado y taparse porque toda esa polvareda que baja, eso lo deja a uno todo bañando como cuando llueve y así queda”45. Finalmente, alude a que las personas no tienen espacio por dónde circular en la vía, ante el flujo de este tipo de tráfico46 “uno no tiene espacio ¿por dónde?”47, pues la vía es de un solo sentido y carril, y sus dimensiones lo impiden. Manifestó que, pese a que se hicieron acuerdos con el contratista, quien “se comprometió (…) cada que hace verano y haya la polvareda (…) a echar agua, a que está echando agua un tanque permanente [pero] solamente una vez llegó con un tanquecito así, llego desde El Placer hasta aquí como decir con eso suficiente para toda la vida y que días cuando hace unos dos días de sol el polvo cae de allá para que toda (sic) las frutas, toda la chagra[48] la deja puro polvo nunca se ha cumplido”49. Dichos acuerdos fueron producto de dos reuniones a las que “[t]ocó llamarlos (…) aquí pero a última hora ya dijeron y vino el Ministerio del Interior, nos quedó hacer un concepto y (sic) los 15 días quedo de mandar[lo]”50.

Incluso, indicó que con varios de los vehículos se han presentado incidentes. Por ejemplo, “vino una máquina y se fue llevando la mitad del árbol de naranjas porque demora como 15 años para dar frutos y en un ratico pues se la lleva, no es, o sea la maquinas no viene (sic) con la prudencia”51. La comunidad aseguró que espera que “no se nos pierda ese proyecto porque a bien en una conversación con nosotros, nosotros empujaríamos (…) [para] que se cumpla”52, porque “después quien nos va arreglar esas vías, esos mejoramientos de vías”53. Para la comunidad, la obra “tiene que continuar y tiene que terminar el proyecto,

sino dejaran dañado eso y después, eso ya está comenzado a nuestra pacha mama ya la excavaron ya le hicieron sus huecos y de todas maneras eso ya estamos haciendo esas afectaciones, porque nuestro territorio ya están (sic) sufriendo las afectaciones y de todas maneras eso como le digo eso se sigue y eso es un detrimento, porque de todas maneras a nosotros nonos (sic) han hechos participes"54. La comunidad precisó que "nosotros no estamos obstaculizando para no dejar, sino para exigir de que eso se dé cumplimiento a que se dé terminado"55.

Finalmente, respecto del derecho fundamental de petición, el gobernador manifestó que presentó una solicitud, porque concebía que necesitaban dialogar con las autoridades locales de la cultura mayoritaria. Sin embargo, señaló que la gobernadora del Putumayo "no nos ha dado ninguna respuesta hasta ahora"56. Tras la remisión de la petición, se ha asumido que "nosotros no dejamos trabajar, nosotros no nos estamos oponiendo para que no trabaje (sic), sino que se haga un respeto y se haga una reparación que nosotros estamos para eso, pero ellos no nos han hecho esa atención, sino que la parte colonos es bien diferente, y dicen sino que esos indios son brutos por lo que no dejan es trabajar, nosotros pedimos es que nos reconozcan un derecho por lo que hacen nos perjudica y no más"57.

Entre los documentos aportados por la accionada, se advierte la existencia de comunicaciones con las autoridades locales y otros interesados, en las cuales se menciona que la fecha de inicio del proyecto vial sería el 22 de enero de 2020 y que el mismo incluye "ampliación de calzada costado izquierdo en sentido El Placer-Siberia, en un sobreancho de 1.5mts"60 y la construcción de, al menos, un puente vehicular. Para la socialización del proyecto, invitó a la comunidad accionante el 11 de septiembre de 2019.

El consorcio aportó el Plan de Manejo de Tránsito del Proyecto, según el cual, este se sitúa en un área rural entre el municipio de Orito y el de Valle de Guamuez, y ocupa aproximadamente 10 km de la vía que lleva desde la vereda Siberia a la vereda El Placer, como se detalla en el siguiente mapa aportado por la accionada:

El Plan de Manejo de Tránsito del Proyecto, describe el plan de intervención en la vía y, al referir su alcance, se enfoca en la pavimentación de la ruta previamente enunciada, para lo cual sostiene que es necesario "controlar el tránsito de los diferentes actores viales"61, durante los 15 meses en los que se ejecutará la intervención. Según el documento, las

condiciones de velocidad (20km/h) se mantendrán, una vez realizado el proyecto. Sin embargo, aun cuando antes de la intervención los actores viales estaban relacionados, en forma mayoritaria, con vehículos livianos y, "en menor frecuencia [con] vehículos de carga pesada de las empresas del sector de hidrocarburos (…); con el desarrollo del proyecto el transito se verá incrementado con el flujo de vehículos de carga pesada (volquetas) que operan para el mismo proyecto"62. Adicionalmente, la intervención implica en ciertos puntos el "cierre total de la vía [aunque de modo transitorio], [y] de esta manera es necesario el establecimiento de rutas alternas como desvíos", lo que se hace crítico en tramos de la Vereda el Jardín, Vereda San Isidro y Vereda Brisas del Palmar, en los que se identifica infraestructura de centros educativos, deportivos, religiosos y de comercio.

Al precisar las particularidades de la vía, se adujo que la misma no tiene tránsito usual de peatones, de modo que las previsiones para su seguridad se limitan a la intervención del controlador vial y a la reorientación de sus desplazamientos.

A la Defensoría del Pueblo se le ofició, en su momento, para que, además de prestar su colaboración en el recaudo y envío de la respuesta de la comunidad indígena accionante, la visitara63 en su territorio, y presentara un informe sobre su situación, con relación al proyecto vial en cuestión. En su respuesta64, dicha entidad señaló que el 19 de febrero de 2021 se aproximó a la zona. Durante la jornada, el grupo étnico puso de presente que no se opone a la ejecución de la obra, "pero [que] requieren ser reconocidos y respetados en sus derechos territoriales y culturales"65. Precisó que la comunidad se encuentra a una distancia aproximada de 10 m del camino objeto de esta controversia.

Aportó un informe técnico y un registro fotográfico, del que se desprende la existencia de cultivos aledaños a la vía, por la que, en efecto, transitan vehículos de carga pesada y maquinaria de construcción, en forma "constante"66. Además, esto se registra en la parcela del "Cabildo lugar sagrado para realizar reuniones y ceremonias ancestrales"67. Así mismo, en las viviendas cercanas a la vía, "se logra evidenciar los daños de diferentes propiedades que se encuentran a orilla de la vía terciaria en la vereda el Placer, logrando captar desde grietas en paredes y suelos de las viviendas, caída de techos y vidrios quebrados"68, como también la polvareda sobre los árboles frutales, algunos de los cuales han sido derribados, aparentemente, por la maquinaria que circula por la vía. Tras haber efectuado estas constataciones, "se realizó la vista a la Vereda la Primavera, donde se verifico (sic) la caída

del puente sobre el río Guamuez, que permitiría el tránsito de los vehículos de carga pesada de las petroleras hacia el Municipios (sic) de Orito en un recorrido más corto, sin pasar por el territorio del cabildo y en general, afectando a un número poblacional (sic) menor escala"69.

Al Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez se le pidió informar si, producto del auto admisorio proferido por esa autoridad judicial en la acción de tutela de la referencia, se ordenó la práctica de alguna declaración o de otras diligencias relacionadas con la comunidad, a lo que respondió en forma negativa. Adicionalmente, se le solicitó precisar si conoció de otra acción de tutela que tuviera identidad en las partes y pretensiones, en relación con la que ahora se estudia, e informar si aquella con radicado 2020-00015 presenta dicha identidad, ante las aseveraciones que hizo la Alcaldía de Orito sobre su existencia. Respecto de esto último, adujo que "tampoco se han tramitado otras acciones de tutela relativas a los mismos hechos o entre las mismas partes"70.

A la Alcaldía de Orito, se le solicitó contestar un cuestionario específico71. Al dar respuesta a él informó que, en efecto, el proyecto vial en cuestión hace parte de las medidas territoriales que se desprenden del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, aprobado por el OCAD PAZ72 y se financia con recursos de las regalías. Dicho proyecto, fue previsto con anterioridad al colapso del puente ubicado sobre el Río Guamuez. Su objetivo fue "mejorar la transibilidad (sic) de la vía entre los municipios de Orito y Valle del Guamuez y de esta forma las condiciones de vida de las comunidades que la usan"73. Consiste en la construcción de calzada de 6 metros de ancho con berma-cuneta en ambos lados de la calzada, y "obras de arte tales como alcantarillas, puentes y box coulverts a lo largo de 10 Km"74, e incluye también señalización vertical y horizontal en el corredor vial Siberia – El Placer. En cualquier caso, la intervención no implica "la construcción de una nueva vía, sino la reconformación y el mejoramiento de la superficie que existe, además el proyecto incluye señalización vertical y no incluye actividades de alumbrado público"75. Menos aún apunta a la recategorización vial, de modo que la misma continuará como una vía terciaria. Tampoco contempla la ampliación de las zonas de reserva en el tramo colindante con el territorio de la comunidad.

En relación con las posibles afectaciones a las comunidades aledañas, el municipio insistió en que "no se afecta (sic) territorios indígenas, por el contrario busca el bienestar de todas las

comunidades del corredor vial"76. Sobre la comunidad accionante, especificó que el almacenamiento de los materiales de construcción se realiza en terrenos de propiedad del consorcio, ubicados en el área urbana de la vereda Siberia, a una distancia de más de 7 kms de su asentamiento. Precisó que el tramo de la vía que colinda con el territorio de la comunidad tan solo es de 61 metros y su Casa Cabildo no limita con el camino, pues está en el interior del terreno ocupado por ella.

Por último, la entidad territorial puso de presente que la comunidad accionante en esta oportunidad ha interpuesto, además de la solicitud de amparo de la referencia, varias acciones judiciales en relación con dicho proyecto vial. Se trata de la acción de tutela N°2020-00015, que fue asignada y tramitada en el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez y de la acción popular N°2020-00873 que cursa en el Tribunal Administrativo de Nariño. De ambas, adjuntó las contestaciones que presentó en relación con cada una de ellas y otros documentos con los que cuenta.

Entre los anexos aportados con la contestación al auto del 29 de enero de 2021, se encuentra el Plan de Adaptación a la Guía Ambiental (PAGA), en el cual se identifica la zona a intervenir en los siguientes términos: "los municipios Valle del Guamuez y Orito se caracterizan por ser multicultural (sic), con presencia de comunidades indígenas, afrocolombianos, colonos provenientes de diferentes lugares del país y un renuevo generacional con identidad local"77.

A las Personerías Municipales de Orito y Valle del Guamuez, se les solicitó precisar las gestiones emprendidas ante el conflicto con la comunidad accionante que causa el proyecto denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo". Además, informar qué tipo de riesgos para la seguridad (vial o de otro tipo) existen para los miembros del grupo accionante con ocasión de la ejecución del proyecto en cuestión. Al respecto, la primera de ellas aseveró que no cuenta con información sobre el asunto concreto. Además, sostuvo que el corredor vial intervenido, es una zona histórica de conflicto armado78. La segunda, se mantuvo en silencio.

A la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA), se le solicitó copia digital del Oficio DTP-4671 del 5 de noviembre de 2019, que anunció en su contestación y que no reposa en el expediente, así como de sus actuaciones respecto del

proyecto denominado “Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo”. Sin embargo, dicha entidad se abstuvo de responder a la solicitud probatoria.

Al Ministerio del Interior, se le solicitó contestar un cuestionario específico79. Al dar respuesta, informó que, conforme los registros que obran en sus bases de datos, efectivamente, “en jurisdicción de los municipios de Valle del Guamuez y Orito, en el departamento de Putumayo, se registra la COMUNIDAD INDÍGENA TELAR LUZ DEL AMANECER, según Resolución No. 001 del 16 de enero de 2019 emitida por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior”80 y su gobernador inscrito es el señor José Remigio Cuaran Perenguez. Ese grupo étnico está ubicado en “las veredas Achotico, Bajo Guayabal y La Pedregosa, en jurisdicción del municipio de Orito, en el departamento de Putumayo; así como en las veredas Algo Güísia, Brisas del Palmar, Costa Rica, El Cairo, El Placer, El Rosal, El Tigre, Guaduales, La Concordia, La Hormiga, Las Vegas, Loro 1, Los Ángeles, Los Laureles, Miravalle, Remolino, San Isidro y El Zarzal, en jurisdicción del municipio de Valle del Guamuez, en el departamento de Putumayo”81. Sin embargo, el ministerio no cuenta con soportes para identificar sus tierras tituladas, ocupadas y utilizadas. Aclaró que, en cualquier caso, los registros de esa institución no constituyen un reconocimiento, en aras de la concreción de los postulados de la autonomía que constitucionalmente detentan los grupos indígenas.

Conforme al estudio etnológico efectuado en relación con dicho grupo étnico, se pudo establecer que “[l]as familias que [la] integran (…) se encuentran en veredas cercanas que se conectan por vías terciarias que les permiten tener una fácil comunicación entre ellas. Entre estas vías la principal es la que conecta los dos municipios por la vía de Siberia, vereda central entre ambos que pertenece a Orito”82.

Respecto de la existencia actual de alternativas que les permitan a las comunidades indígenas reclamar que se realice una valoración del ministerio en el proceso de solicitud de consulta previa, ante la posible omisión del ejecutor de un proyecto cuando este no requiere licenciamiento ambiental, esa cartera ministerial precisó que, en todo caso, el “proceso de consulta previa debe estar mediada (sic) por una solicitud expresa del ejecutor del proyecto, obra o actividad. Es decir, la Dirección de la Auotidad (sic) Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior no actúa de manera oficiosa, sino que su actuación está supeditada a

la petición que realice el ejecutor del proyecto ante esta Autoridad”83.

Entre los anexos, se aportó el concepto etnológico de la comunidad indígena Telar Luz del Amanecer. De él, se desprende que el grupo en mención se caracteriza por el valor espiritual que otorga a sus instituciones organizativas. Así, la Casa Cabildo es un sitio que “han cargado espiritualmente de sentido y convertido en el lugar de encuentro para las mingas de pensamiento de los comuneros de Telar Luz del Amanecer”84. Tales mingas son los espacios de encuentro familiar y de fortalecimiento comunitario. El grupo otorga gran importancia a la medicina tradicional que se sustenta, entre otras, en las plantas medicinales que provienen de la tierra, que para ellos se tornan sagradas.

A la Gobernación del Putumayo, se le solicitó contestar algunas preguntas puntuales85. En su respuesta, adujo que, comoquiera que el proyecto vial se encuentra a cargo del Municipio de Orito, no es competente para responder el cuestionario solicitado86.

Al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAHN) se le ofició con el objetivo de que caracterizara a la comunidad indígena accionante y precisara sus principales usos y costumbres, así como la forma en que su dinámica interna está relacionada con el camino que ha sido objeto de intervención. Esta entidad se abstuvo de dar respuesta.

A varias entidades, organizaciones y facultades especializadas en infraestructura vial87 se les pidió, a su vez, la colaboración en la determinación de los aspectos técnicos relacionados con este asunto88. Tales entidades advirtieron lo siguiente:

La Escuela de Ingeniería de Transporte y Vías de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –Sede Tunja– precisó que las carreteras están clasificadas por funcionalidad en primarias, secundarias y terciarias. Cada categoría tiene rangos de velocidades por tramos de carretera, según sus especificidades y, a medida que aumenta su jerarquía –de terciaria a primaria–, mayores son sus límites de velocidad, de diseño y las exigencias en los criterios, controles y requerimientos.

Las vías terciarias o de tercer orden, son las que conectan las cabeceras municipales con sus veredas o a las veredas entre sí. Tienen poco flujo de tránsito y los vehículos que las emplean están categorizados como de “tráfico liviano”89. Usualmente son de calzada sencilla con un ancho menor o igual a 6m, a base de afirmado. Su pavimentación implica el cumplimiento de

las condiciones geométricas establecidas para “las vías secundarias, lo cual implica un incremento de la zona de reserva, ancho de zona o derecho de vía de 30 a 45 m, donde sea posible ejecutar las rectificaciones y ampliaciones”90, conforme el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras del INVIAS (2008). No obstante, estos requisitos no implican en forma alguna la recategorización del camino como uno de orden secundario. Pues el cambio de categoría de una vía siempre demanda la solicitud de las autoridades territoriales y el aval del Ministerio de Transporte.

El desarrollo de proyectos ligados a la mejora de estas vías implica estudios de impacto ambiental, geológico y geotécnico. La mera pavimentación de la vía “incentiva (…) mayor número de viajes de diferente tipo”91, implica un incremento del “flujo vehicular y de las condiciones de tránsito sobre la vía”92, pues genera un tránsito atraído que opta por ella como ruta alterna, y un tránsito generado, “como consecuencia del desarrollo económico y social de la zona de influencia de la vía”93. También, puede originar un aumento en la velocidad de circulación, aunque no necesariamente, pues su fijación depende de las condiciones geográficas. Sin embargo, “el solo hecho de pavimentar una vía (con superficie de rodadura adecuada) induce en los usuarios un aumento de la velocidad de circulación respecto de la velocidad con que transitaban cuando no estaba pavimentada”94.

En cualquier caso, “los proyectos de mejoramiento, rehabilitación, pavimentación y mantenimiento de vías, no están sujetos a licenciamiento ambiental, pero deben gestionar previo a su inicio y ejecución los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales y mineras (forestales, aguas, vertimientos líquidos, manejo de residuos sólidos, fuentes de materiales, instalación y operación de campamentos, entre otros), ante las corporaciones autónomas regionales”95. Adicionalmente, precisan de gestiones en materia de alumbramiento, pasos peatonales y de fauna, que dependen de las condiciones geográficas de la zona96.

Finalmente, precisó que los cambios de geometría vial pueden mejorar la calidad de vida, pero también generar afectaciones negativas97 a las comunidades que circundan los caminos. De ahí la importancia de los estudios previos, para identificar y mitigar esas posibles afectaciones, relacionadas con “la activación de procesos de remoción de masas, cambios en el patrón de drenajes que alimentan corrientes superficiales y masas de agua en el área de influencia del corredor vial, cambio del uso de los suelos, impacto a la

biodiversidad y a los ecosistemas, desplazamiento de la fauna y polución ambiental debido al incremento de tránsito”98.

El Ministerio de Transporte destacó que la categorización de las vías fue regulada por la Resolución 411 de 2020, con el ánimo de constituir el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras. En ella se establecen los cuatro criterios para otorgar una clasificación a las distintas rutas existentes en el país, entre los cuales no se encuentra el tipo de superficie. No toma como un criterio relevante para la reclasificación la clase de capa de rodadura que tengan (afirmado o pavimento) y, en consecuencia, la pavimentación no implica su recategorización funcional; “[l]os puntos de inicio y terminación de las vías no sufren modificaciones ante la intervención de la capa de rodadura de las mismas. Su funcionalidad, es decir el propósito para el que sirven depende de los puntos que conecta, y por lo tanto no resultaría posible pretender el cambio de funcionalidad exclusivamente por virtud del mejoramiento de sus características físicas”99. Al respecto, alertó sobre el hecho de que la recategorización precisa del cambio en la funcionalidad, en el flujo vehicular, en el tipo de calzadas y en el número de habitantes de los puntos conectados, y depende de la puntuación y valoración que haga el ministerio de cada uno de esos aspectos, a través de una matriz específica y de su guía metodológica. En esa medida, la transformación de las características de la vía no conduce automáticamente al cambio de la categoría, toda vez que esta depende del ministerio, “previo reporte por parte del responsable y competente del corredor, es decir el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS, la Agencia Nacional de Infraestructura, los departamentos, municipios o distritos especiales”100.

La pavimentación de una vía tampoco implica la ampliación de las zonas de reserva, y, al respecto, aclaró que el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras del INVIAS, adoptado en 2009, contiene criterios orientadores que solo sugieren especificidades y sus directrices admiten cambios, siempre que ello no afecte la comodidad de los usuarios.

Con todo, llamó la atención sobre el hecho de que el Decreto Reglamentario Único del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, señala las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura vial, en particular aquellas que no precisan de licencia ambiental. Entre estas últimas se enuncian (i) el ajuste de las vías existentes o la modificación de sus normas técnicas vigentes; y (ii) la pavimentación de vías, incluida la colocación y conformación de sub base, base y capa de rodadura. En tal sentido, la necesidad de la licencia ambiental no

tiene relación con la categoría de las vías, sino con el tipo de intervención sobre ellas.

Por último, señaló que el ministerio entiende que las modificaciones en la superficie de rodadura de una vía, afectan "positivamente a todos los usuarios de la misma, incluidos las comunidades aledañas a dicha vía, pues se mejoran los tiempos de recorrido, el confort del usuario, la accesibilidad de las comunidades, la misma seguridad vial, etc., entre otros aspectos"101.

El Instituto Nacional de Vías (INVIAS), previamente a responder el cuestionario, aclaró que la vía sobre la que pesa el debate no es de aquellas que están a su cargo. Recordó que en este asunto concreto las autorizaciones ambientales son responsabilidad de "Corpoamazonia y son estos los competentes para exponer cuales (sic) son los (sic) exigencias ambientales que deben agotar los interesados"102.

Precisó que la pavimentación de una vía terciaria no implica su recategorización. Presumiblemente, "las condiciones de la vía mejoraran (sic), pero no lograra (sic) cumplir con los requisitos para que esta sea recategorizada"103. Tampoco sugiere la ampliación de la franja de reserva. En cuanto al flujo vehicular, es preciso tener en cuenta que este no solo depende de las condiciones de la vía, sino de factores sociales. Sin embargo, es probable un incremento en el flujo vehicular "gracias las mejores condiciones de desplazamiento"104. Ahora bien, el cambio en la superficie del camino no requiere necesariamente de alumbrado (que atañe a las empresas prestadoras del servicio eléctrico), o pasos peatonales y de fauna adicionales, pese a lo cual es preciso considerarlos en el marco de los proyectos. Con todo, mejorar una vía carreteable implica un avance en las condiciones de vida ("tiempos de desplazamiento, disminución de accidentes, reducción del ruido, descenso en los costos de mantenimiento de la vía y de los vehículos que la recorren e incluso la salud, gracias a la menor cantidad de polvo en el aire"105), pero su ejecución en zonas de protección especial por factores antropológicos, implica adoptar licencias y planes ambientales que aseguren los intereses que se desprenden de ellas.

En una segunda comunicación106, ese Instituto precisó que, en materia de categorización de vías, son las directrices del Ministerio de Transporte y no el Manual, las que desarrollan la Ley 1228 de 2008. La recategorización depende de una decisión de aquel ministerio. En cualquier caso, la mejora de las condiciones viales puede suponer mayor flujo e interacción entre los

puntos conectados con los caminos y mayores niveles de velocidad vehicular. Sin embargo, una simple mejora vial no amerita licencia ambiental, pero sí puede llegar a requerir Plan de Manejo Ambiental.

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) manifestó que no es la competente para responder sobre la eventual categorización de las vías, pues la entidad llamada a hacerlo es el Ministerio de Transporte. La ANI se encarga de "la administración de los proyectos de concesión y demás esquemas de Asociación Público Privadas (APP), y este punto no guarda relación ni conexión con la definición de políticas que corresponde al Ministerio de Transporte"107 y el asunto concreto no atañe a la intervención vial que actualmente lleva a cabo en el departamento de Putumayo, que es el Proyecto Santana-Mocoa-Neiva108.

Sin embargo, en comunicación posterior109, resolvió el cuestionario y planteó que la pavimentación de una vía no necesariamente involucra cambios de sus características geométricas y menos aún de recategorización, ya que ello depende de la decisión del Ministerio de Transporte. Las "condiciones geométricas son modificadas solo cuando el proyecto involucra labores de mejoramiento de la vía y es allí donde se aplica lo establecido en el Manual de Diseño Geométrico"110, no por el hecho mismo de la pavimentación. Esta sí "podría implicar (…) un tráfico atraído y por consiguiente aumentos en el flujo vehicular, toda vez que el uso de la vía está dado para conexión inter veredal y por esta vía solo transitan los vehículos utilizados para el transporte de productos y personas requeridos y producidos en la zona"111.

Finalmente, fueron invitadas a pronunciarse varias facultades de antropología y ciencias sociales, como organizaciones indígenas nacionales y locales, a quienes se les solicitó precisar algunos aspectos puntuales112. A través del mismo auto del 29 de enero de 2021, se accedió la solicitud de copias efectuada por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DEJUSTICIA-, a quien se le solicitó concepto en este asunto, dado el interés que manifestó en él, sin que haya respondido a la invitación.

Así mismo, habida cuenta de las manifestaciones efectuadas por varios intervinientes con respecto a la posible afectación de los intereses de ECOPETROL, la misma providencia determinó que, dada la naturaleza pública de la vía y la libre circulación de todos sus usuarios, "[h]asta el momento, no existe[ían] elementos de juicio suficientes para concluir

que la materia de este asunto (…) [fuera] de interés individual y concreto y que su participación en este proceso constitucional (…) [resultara] necesaria"113. De este modo, se descartó su vinculación al asunto, ante la inexistencia de soporte fáctico y jurídico para proceder de forma distinta.

Una vez analizadas las comunicaciones reseñadas hasta este punto, la Sala advirtió que varias de las entidades convocadas no habían atendido a lo ordenado en el auto del 29 de enero de 2021. En consecuencia, profirió el Auto del 2 de marzo del mismo año, en el que (i) suspendió los términos para resolver este asunto por ocho días; y (ii) requirió al Consorcio Craing, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAHN), a la Gobernación del Putumayo, a la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA) y a la Personería Municipal de Valle del Guamuez, para que procedieran de conformidad con lo dispuesto en el auto del 29 de enero de 2021 y resolvieran, íntegra y detalladamente el cuestionario formulado para cada una de ellas. Solo la Personería Municipal del Valle del Guamuez y la Gobernación del Putumayo, dieron respuesta al requerimiento enunciado.

La Personería Municipal de Valle del Guamuez precisó, en el mismo sentido en que lo hizo la del municipio de Orito, que no dispone de información sobre el asunto concreto y manifestó que el corredor vial intervenido es una zona histórica de conflicto armado114.

La Gobernación del Putumayo, mediante comunicación del 15 de marzo de 2021115, adujo que no es la entidad que suscribió el contrato que fundamenta la intervención vial en cuestión. Indicó que solicitó información sobre el particular a la Alcaldía de Orito, a partir de la cual afirmó que la intervención estaba programada por 15 meses. Su fecha de inicio fue el 11 de octubre de 2019 y la terminación estaba prevista para el 11 de enero de 2021. No obstante, ha tenido tres suspensiones de 41, 54 y 60 días. En cuanto al estado del proyecto, aseguró que, con corte al 31 de enero de 2021, el avance físico estaba en el 20,70% y el financiero llegó al 55,97%.

El proyecto ha precisado ser replanteado116 y, en ese ejercicio, se han suscitado conflictos con las comunidades aledañas a la vía, que han derivado en retrasos en el trabajo. Producto de ello, se previó la necesidad de elaborar nuevos estudios de suelo, que no concuerdan con los iniciales, dado que "la caída del puente vehicular sobre el rio Guamuez en la vereda

Primavera del municipio de Orito, generó el desvío de todo el tránsito de la vía Orito Siberia, hacia el corredor del presente proyecto”117, lo que afecta la vida útil del pavimento. Entonces, existe la necesidad actual de ajustar los diseños inicialmente previstos.

En ese mismo Auto del 2 de marzo de 2021, adicionalmente, la Sala Sexta de Revisión ofició al Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez para que (i) remitiera copia digital de la acción de tutela con el radicado 2020-00015, y (ii) nuevamente, indicara si esa o cualquier otra acción presentada o tramitada ante ese Juzgado tenía relación con los hechos que se discuten en este asunto, dado que, si bien su respuesta original era negativa, para algunos intervinientes en el proceso, sí existía una acción de tutela presentada por los mismos hechos precisamente con ese número de radicación. Asimismo, procedió con el Tribunal Administrativo de Nariño, a fin de que enviara copia digital del expediente contentivo de la actuación procesal que se surtía en el marco de la acción popular N°2020-00873, promovida por la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”, por su aparente relación con el proceso de mejoramiento de la vía terciaria que se encuentra en su territorio y que es objeto de controversia en la presente acción de tutela.

En respuesta a esa solicitud, el Tribunal Administrativo de Nariño remitió el expediente de la acción popular presentada por la comunidad accionante118. De los documentos allegados se tiene que:

* La acción popular fue promovida por la actora, a través de su gobernador y algunos de sus miembros. La formuló en contra de las empresas contratistas de ECOPETROL S.A., nacionales y extranjeras, que realizan operaciones de perforación, producción o transporte de petróleo119. La parte accionante, solicitó vincular a dicha acción a los Ministerios del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (CORPOAMAZONIA), a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, a la Gobernación del Putumayo y a las Alcaldías de Valle del Guamuez y Orito.

* La demandante indicó que el paso de los vehículos de las empresas accionadas por el

tramo vial entre los sectores La Hormiga – Inspección El Placer – Sector Las Brisas – Siberia – Orito y su uso continuo para la actividad de hidrocarburos afecta sus derechos colectivos, entre ellos el de la consulta previa, como pretensión principal. Además, solicitó "[q]ue se contrate a los miembros de su comunidad la mano de obra no calificada del cien por ciento (100%) y mano de obra calificada mínimo el 40 por ciento (40%)" y un porcentaje del 1% de la perforación, para asegurar el trabajo de sus miembros y garantizar el cubrimiento de otras necesidades locales. Sostuvo que, pese a varios intentos, no logró adelantar el proceso de consulta previa con ECOPETROL, en relación con el uso continuo de la vía referida.

El Consorcio Craing y la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA) no se pronunciaron, pese a haber sido advertidos sobre su deber de hacerlo y sobre las posibles implicaciones que podría acarrear su omisión. Por su parte, el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez se abstuvo de remitir la documentación solicitada, imprescindible para discernir la procedencia de la presente acción de tutela.

Ante esa situación, esta Sala de Revisión profirió el Auto del 17 de marzo de 2021, en el que recordó al juez de instancia su obligación de acatar lo ordenado por esta Corporación, le advirtió de los efectos de no hacerlo y le concedió dos días hábiles para remitir a la Corte Constitucional copia digital del expediente de tutela 2020-00015. En vista de ello, con el objetivo de desarrollar y finalizar el trámite probatorio correspondiente, en el mencionado auto amplió la suspensión de términos inicialmente decretada por 15 días adicionales.

Finalmente, el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez aportó la copia digital del expediente de tutela requerido121. Al verificar el mismo se pudo constatar que:

* La acción de tutela fue promovida el 20 de enero de 2020, por la comunidad accionante, a través de su gobernador. Dicha autoridad indígena relató que, a mediados de 2018, el puente sobre el río Guamuez se deterioró, por lo que las autoridades locales suspendieron su uso y, tiempo después, la estructura colapsó. Como consecuencia de ello, se incrementó el uso de la vía carreteable La Hormiga-Inspección El Placer-Sector Las Brisas-Siberia-Orito. Entre los usuarios de la misma se encuentran las accionadas, ECOPETROL y sus empresas contratistas (Baker Hughes Colombia, Weatherford Colombia Limited, TGT Gammas S.A.S., FEPCO S.A.S., Tucker Energy Services S.A., Nabors Drilling International Limited, Bermuda,

JAM Ingeniería y Medio Ambiente S.A.S., Reservoir Group Sets Coring, Halliburton Latin América S.R.L. Sucursal Colombia, Schlumberger Sunerco S.A., Ulterra Latin América Sucursal Colombia, Nov Downhole de Colombia y Transquintal S.A.S.).

* Para la accionante, las empresas usuarias de la vía no tuvieron presente que la comunidad indígena está asentada a lo largo de ella. El grupo étnico se ha visto afectado por el paso habitual vehicular, por cuanto se emplean de manera constante tanto vehículos de carga liviana, como pesada. En ese sentido, la comunidad remitió una comunicación a ECOPETROL, en la que puso de presente la situación. Las partes se reunieron para efecto de exponer las afectaciones específicas identificadas por la comunidad122. La empresa petrolera alegó la improcedencia de la consulta previa, en la medida en que se trata de una vía ya trazada, que no es de su uso exclusivo.

* Ante la negativa de la parte accionada de proponer la consulta, la comunidad convocó al Ministerio del Interior, a la Personería Municipal de Valle del Guamuez, a la Defensoría del Pueblo y a la ONU. La sesión se desarrolló el 18 de julio de 2019 y tuvo como resultado los compromisos: (i) del Ministerio del Interior, de emitir un concepto al respecto; y, (ii) de ECOPETROL, de informar a la comunidad sobre las acciones que debían seguirse a partir de dicho concepto.

* Tal concepto no había sido emitido para el momento de la interposición de la acción de tutela, por lo que la accionante solicitó al juez (i) la misma medida cautelar que deprecó en el presente asunto; y (ii) la realización del proceso de consulta previa. Entre tanto, solicitó suspender el uso de la vía por parte de las empresas accionadas.

* El funcionario judicial a cargo vinculó al trámite de amparo a los Ministerios del Interior y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la ANLA, a CORPOAMAZONÍA, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, a la Gobernación del Putumayo y a las Alcaldías de Orito y Valle

del Guamuez.

* El 14 de febrero de 2020, el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez declaró improcedente el amparo por razones idénticas a las que se expusieron en el fallo objeto de revisión. En efecto, consideró que, al versar sobre los intereses de un colectivo humano o grupo plural de individuos, es preciso acudir a la acción popular para dar el debate correspondiente.

Por otra parte, el 7 de abril del presente año, con ocasión del auto del 17 de marzo de 2021, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) señaló que, tanto las autoridades de la cultura mayoritaria como los particulares, en algunas oportunidades, limitan el concepto de territorio indígena y el alcance de la condición de sujetos de especial protección constitucional de las comunidades étnicas. Para esta organización, pese a que el ordenamiento impone al Estado y a los particulares la obligación de resguardar la diversidad étnica y cultural del país, y no obstante la existencia de varias disposiciones que fijan sus derechos, aquellos asumen el territorio ancestral de las comunidades desde una perspectiva formal, que no da cuenta de todas sus dimensiones.

Usualmente, se obvia que el Constituyente trazó la necesidad del reconocimiento y respeto por la dignidad de las distintas culturas que coexisten en el territorio nacional. Por el contrario, como lo destacó en su momento el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, “sus valores, costumbres, cosmovisiones y su cultura han sido con frecuencia violentadas y erosionadas, pese a su contribución a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales”123. Destacó que el territorio es un elemento trascendental para el desarrollo autónomo de las comunidades, su pervivencia, su cosmovisión y su percepción religiosa. En esa medida, sobre el colectivo étnico se proyectan protecciones constitucionales y garantías que parten de su reconocimiento como un sujeto de derechos fundamentales, en su singularidad y con independencia de la condición de titulares de garantías iusfundamentales de sus miembros. Ese es el fundamento del reconocimiento constitucional de la diversidad étnica.

Destacó que, en ese contexto, la consulta previa es una respuesta a los patrones históricos de discriminación, que han impedido el pleno ejercicio de los derechos y de la cultura de los

grupos étnicos. Tal garantía implica que los colectivos tribales sean consultados sobre las acciones que puedan afectarlos directamente. Con ese alcance, la consulta previa es la vía para asegurar el equilibrio entre el interés general mayoritario y la autodeterminación de los pueblos indígenas, su cosmovisión y su subsistencia. Su concreción debe consultar necesariamente las particularidades de la comunidad étnica y su concepción sobre el territorio, tanto geográfico como cultural. Por ende, la definición de las afectaciones depende de las peculiaridades de cada uno de los grupos étnicos.

En ese orden de ideas, en lo que corresponde al caso puntual de la comunidad accionante, la ONIC puntualizó que no son las autoridades de la cultura mayoritaria las llamadas a definir si sobre una de sus decisiones corresponde adelantar el trámite de la consulta previa. Respecto del proyecto de intervención vial, esta acción de tutela constituye una muestra de que la comunidad se ha opuesto a sus implicaciones, de modo que es preciso suspender las actividades dentro del territorio indígena hasta que se ordene el proceso consultivo.

Una vez corrido el traslado de las comunicaciones recibidas en este expediente, las partes e intervinientes se abstuvieron de emitir pronunciamiento alguno sobre las mismas.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. En virtud de las disposiciones contenidas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política de 1991, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para decidir el presente asunto.

Cuestiones preliminares

Sobre la medida cautelar solicitada por la comunidad demandante

1. Antes de avanzar en el análisis del caso, es preciso referirse a la solicitud de medidas cautelares formulada por la parte accionante. En su escrito de tutela, la comunidad solicitó,

en cabeza de su gobernador y con carácter urgente, la protección de algunos de sus miembros124, dada su calidad de autoridades tradicionales y su nexo familiar con su máxima autoridad. La razón explícita fue la grave situación de orden público y de violencia en el Putumayo. El juez de primera instancia no se pronunció al respecto, lo cual llama la atención de esta Sala, comoquiera que los jueces tienen el deber jurídico de pronunciarse respecto de este tipo de solicitudes, especialmente autorizadas en el proceso de tutela por el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991.

Sobre esta solicitud, mediante el auto del 29 de enero de 2021, en sede de revisión, se indagó por sus fundamentos. Se le preguntó a la parte demandante acerca de las razones que la llevaron a advertir la existencia de un peligro para su vida y su integridad, sin obtener respuesta sobre el particular. En esa medida, este Tribunal no encontró mérito para acceder a la petición efectuada por el gobernador de la comunidad indígena, en sede de revisión.

Inexistencia de temeridad

1. La Corte Constitucional ha puntualizado, que en los trámites de tutela es indispensable actuar en forma leal con la contraparte y con la administración de justicia. El abuso del propio derecho no es admisible y, por ende, el uso indebido o desmedido del amparo genera consecuencias, cuando se incurre en lo que se ha catalogado como una actuación temeraria. Esta conducta se caracteriza por la presentación de varias acciones de tutela en las que intervienen las mismas partes, se discute un mismo asunto, y se reclaman las mismas pretensiones.

Este proceder debe limitarse, en la medida en que incide en la efectividad de la administración de justicia, debido a que "[e]l abuso desmedido e irracional del recurso judicial, para efectos de obtener múltiples pronunciamientos a partir de un mismo caso, ocasiona un perjuicio para toda la sociedad civil, porque de un 100% de la capacidad total de la administración de justicia, un incremento en cualquier porcentaje, derivado de la repetición de casos idénticos, necesariamente implica una pérdida (…) en la capacidad judicial del Estado para atender los requerimientos del resto de la sociedad civil"125 en asuntos tan sensibles, como todos aquellos que se enfocan en la realización de los derechos fundamentales.

1. El Decreto 2591 de 1991, en su artículo 38126 establece la naturaleza de la actuación temeraria y sus efectos en el trámite de tutela. A partir de él, es posible concluir, como lo ha hecho la jurisprudencia, que la temeridad supone "la interposición de tutelas idénticas, sin motivo expresamente justificado, contrariando el principio de buena fe previsto en el artículo 83 la Constitución Política"127. Para su constatación, es preciso analizar distintos factores, tanto objetivos como subjetivos.

Los elementos objetivos que orientan el ejercicio de contraste y que configuran una presunta temeridad son tres128. El primero es la identidad de partes, que supone que las acciones de tutela coincidan en cuanto a los extremos de la controversia, de modo que accionante y accionado sean las mismas personas. El segundo, es la identidad de causa petendi, al punto en que las acciones de tutela que se comparan se sustenten en los mismos hechos. Finalmente, se encuentra la identidad de objeto, de modo que los escritos que dan sustento a cada una de las acciones busquen el mismo objetivo, o la satisfacción de una misma pretensión y la reivindicación de una misma garantía ius fundamental. Solo a través de estas categorías es posible identificar la duplicidad de las solicitudes de amparo.

Con todo, el análisis no se agota en el estudio de estos elementos. Precisa evaluar la conducta del demandante, a fin de identificar su ánimo defraudatorio129 y de defensa a ultranza de lo que pretende, sin importar que la jurisdicción lo haya desestimado. Por ende, la duplicidad de acciones de tutela solo supone un ejercicio temerario del amparo, cuando "(i) envuelv[e] una actuación amañada, reservando para cada acción aquellos argumentos o pruebas que convaliden sus pretensiones; (ii) denote el propósito desleal de 'obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable'; (iii) deje al descubierto el 'abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción'; o finalmente (iv) se pretenda en forma inescrupulosa asaltar la 'buena fe de los administradores de justicia'"130. El objetivo de estas constataciones es verificar que la doble presentación de acciones de tutela no tenga justificación, pues la jurisprudencia ha señalado que la múltiple interposición de tutelas no se opone a la buena fe, cuando se explica, por ejemplo, (i) en las condiciones del accionante (ignorancia o vulnerabilidad) y la necesidad extrema de defender sus derechos131; (ii) en una asesoría profesional equivocada132; (iii) en la existencia de hechos nuevos; o, (iv) en la emisión de una sentencia de unificación de la Corte Constitucional133.

La identificación de una conducta temeraria, implica consecuencias que van desde la improcedencia de la acción de tutela, hasta sanciones pecuniarias o, en el caso de los profesionales del derecho, la suspensión eventual de su tarjeta profesional, si se comprueba disciplinariamente el asunto.

1. En este aspecto en concreto, la Alcaldía de Orito manifestó que sobre el debate que se ha propuesto en esta ocasión, se han emprendido dos acciones judiciales más: una acción de tutela, conocida por el mismo juzgado que emitió la sentencia que actualmente se revisa y una acción popular, que se encuentra en curso, cuyo conocimiento está a cargo del Tribunal Administrativo de Nariño. En esa medida, con la solicitud de amparo que se analiza, la comunidad accionante ha formulado un total de dos tutelas y una acción popular.

1. En relación con las dos acciones de tutela iniciadas por la comunidad actora, es pertinente destacar algunos aspectos. En la solicitud de amparo adicional a la que estudia en esta oportunidad, es preciso indicar que la comunidad étnica la promovió en contra de unas empresas en concreto, por considerar que el uso de la vía carreteable La Hormiga-Inspección El Placer-Sector Las Brisas-Siberia-Orito que han hecho ECOPETROL, Baker Hughes Colombia, Weatherford Colombia Limited, TGT Gammas S.A.S., FEPCO S.A.S., Tucker Energy Services S.A., Nabors Drilling International Limited, Bermuda, JAM Ingenieria y Medio Ambiente S.A.S., Reservoir Group Sets Coring, Halliburton Latin América S.R.L., Sucursal Colombia, Schlumberger Sunerco S.A., Ulterra Latin América Sucursal Colombia, Nov Downhole de Colombia y Transquintal S.A.S, precisaba de una consulta previa, por el impacto que el tráfico pesado genera en la comunidad. Para determinar si ello era procedente, el Ministerio del Interior se comprometió a emitir un concepto sobre el particular. Sin embargo, como este no se profirió, finalmente, la comunidad accionante interpuso aquella acción de tutela contra las empresas en mención, a la que se le asignó el radicado 2020-00015. La misma fue declarada improcedente el 14 de febrero de 2020, y en ella se advirtió que la acción judicial pertinente para resolver la controversia era la acción popular.

1. Entre tanto, la acción de tutela que se analiza en esta oportunidad fue radicada con el número 2020-0024 del 11 de febrero de 2020. En ese momento la tutela N°2020-00015 estaba en trámite y no había sido definida.

Ahora bien, el debate propuesto en la acción de tutela objeto de revisión, no se centró en el uso de la vía La Hormiga-Inspección El Placer-Sector Las Brisas-Siberia-Orito por el sector de hidrocarburos, sino en la preocupación por el proyecto vial denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo", cuyo objeto de intervención es la pavimentación de la vía que conecta solo dos veredas: El Placer y Siberia. La comunidad afirma que sus derechos culturales resultarían comprometidos con la ejecución del mismo, por lo que elevó una petición a la Gobernación del Putumayo con el fin de solicitar una reunión para precisar sus inquietudes sobre la obra y lograr el trámite de la consulta previa. Agrega que manifestó ese interés desde el 15 de septiembre de 2019, cuando se dio el proceso de socialización del proyecto. No obstante, el trámite consultivo no fue emprendido y, por el contrario, a través de una publicación de Facebook, la comunidad advirtió el inicio de las obras sin haber sido finalmente involucrados.

1. Como consecuencia de lo anterior, se concluye que aquellas acciones de tutela no tienen relación de identidad. A pesar de que ambas fueron promovidas por la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer", la primera se presentó contra algunas empresas particulares que se desempeñan en el sector de los hidrocarburos, mientras que aquella que es objeto de revisión, se adelantó en contra el Consorcio Craing, ejecutor de la obra vial "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo". Por ende, no existe identidad de partes.

Los hechos que sustentan las acciones de tutela, a su vez, son distintos, sin que pueda predicarse la identidad de la causa petendi. Obsérvese que la primera solicitud de amparo alertaba sobre el uso de la vía para tráfico pesado continuo, ante el colapso de otra ruta alterna. La acción de tutela objeto de revisión versa sobre el proyecto de "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo" y sus consecuencias para el colectivo étnico. Asimismo, las pretensiones, si bien

se enfocan en la búsqueda de la consulta previa, en la primera tutela se derivan de las actuaciones de particulares y sus presuntos efectos en la comunidad –a causa del uso constante de la vía y su expectativa de control de esa circulación vehicular–, mientras que la tutela que aquí se conoce, cuestiona el proyecto vial de pavimentación y a la administración, por la ausencia de previsión en cuanto a la participación de la comunidad en dicho proyecto, la falta de respuesta ante sus solicitudes de reunión y los efectos generales del proceso de pavimentación en la vida de la comunidad. Por ende, tanto su causa como sus objetivos son distintos.

1. En virtud de lo anterior, advertidas las particularidades de las dos acciones de tutela que fueron promovidas por la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer", así como su diferencia, conforme a lo expuesto por la Alcaldía de Orito, la Sala descarta en esta oportunidad la dualidad en la formulación de la solicitud de amparo y, por ende, concluye que no existe soporte objetivo para que exista temeridad.

Análisis de procedencia formal134

Legitimación por activa

1. El artículo 86 de la Constitución, el 10° del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación sostienen que todas las personas que consideren que sus derechos fundamentales son amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o incluso en ciertos casos, por particulares, están habilitadas para solicitar el amparo constitucional. Así, los titulares de los derechos comprometidos son quienes están legitimados por activa para reclamar la protección del juez de tutela, sea de manera directa o indirecta135.

1. En relación con las comunidades étnicas, es importante resaltar que son sujetos colectivos

de derechos136. Como cualquier otra persona tienen la posibilidad de acudir a la acción de tutela cuando lo estimen conveniente, para la defensa de sus intereses. Tienen capacidad jurídica y capacidad de obrar137, correspondiéndoles la defensa de sus propios intereses. Pero, dadas sus particularidades, las autoridades ancestrales tienen legitimidad para formular la acción de tutela138 cuando vean amenazados los derechos fundamentales del colectivo.

Cabe recordar en este punto que los intereses ius fundamentales de estos sujetos colectivos139 "no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros ni a la sumatoria de estos"140, como tampoco son comparables a los derechos colectivos141. La jurisprudencia ha reconocido algunos derechos particulares y específicos de las comunidades étnicas, ligados a sus características y trayectoria histórica, entre ellos, el derecho fundamental a la consulta previa142, como se desarrollará más adelante.

1. En el asunto que se analiza, José Remigio Cuaran Perenguez, en calidad de gobernador de la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer", promovió la acción de tutela en búsqueda de la protección del derecho a la consulta previa de la comunidad, a la vida digna, a la salud en conexidad con la vida, a la integridad personal, a la participación, al territorio, a elevar peticiones y a la "libre determinación compatible con nuestros derechos a la identidad cultural y [al] ambiente sano"143. De tal suerte que el requisito de la legitimación por activa está satisfecho, porque el gobernador indígena tiene la potestad de representar, en forma efectiva, a dicha comunidad y a pedir la protección de los derechos fundamentales de la misma.

Legitimación por pasiva144

1. La legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción para responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental145. Para esta Corte, "refleja la calidad subjetiva de la parte demandada en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso, la misma, en principio, no se predica del funcionario que comparece o es citado al proceso, sino de la entidad accionada,

quien finalmente será la llamada a responder por la vulneración del derecho fundamental, en caso de que haya lugar a ello”146. Según el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1°147 y 5°148 del Decreto 2591 de 1991, dicha aptitud puede predicarse de las autoridades públicas y, solo en ciertos eventos, de los particulares.

1. Para el caso del Consorcio Craing, conviene recordar que, en lo que concierne a los particulares, la acción de tutela procede cuando aquellos (i) tengan a su cargo la prestación de un servicio público; (ii) su conducta afecte grave y directamente el interés colectivo; o (iii) el solicitante se encuentre en una relación de subordinación o de indefensión, respecto de ellos. En cuanto a la persona jurídica particular que desarrolla un proyecto vial como el que se describe, es claro que ella tiene una conexión directa e interés en el objeto de esta controversia149, y la accionante tiene una relación de indefensión respecto de ella, en tanto materialmente está sujeta a la labor que ella realiza como ejecutora del proyecto vial, sin tener una relación jurídica con ella. Desde este punto de vista, se concluye que el requisito de legitimación en la causa por pasiva se satisface en este caso concreto.

1. Por lo demás, se vinculó a un conjunto de entidades de derecho público. Todas ellas fueron llamadas a atender los reclamos de la accionante por ser autoridades públicas vinculadas al proceso de celebración y ejecución del proyecto vial que se cuestiona, por lo que están legitimadas por pasiva para concurrir a este trámite constitucional.

Algunas de ellas150 alegaron carecer de legitimación por pasiva, bajo la idea de no ser responsables directas de la amenaza, al no tener competencia o injerencia en los procesos de consulta previa y al considerar que otras entidades debían responder directamente por los hechos enunciados. No obstante, como se trata de entidades públicas que tienen competencias directas relacionadas con el proyecto vial en mención o con sus efectos en la comunidad, la objeción que presentan es realmente un argumento de fondo, que no alude en realidad a su falta de capacidad jurídica para ser parte de este trámite constitucional. Por ello, la Sala Sexta de Revisión encuentra que todas las entidades que conforman el extremo pasivo de esta acción de tutela tienen legitimación por pasiva, lo que no significa que, desde el punto de vista del análisis de fondo, pueda atribuírseles necesariamente responsabilidad

en la presunta afectación de los derechos fundamentales de la comunidad accionante.

Inmediatez151

1. Esta Corporación ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela puede interponerse "en todo momento" porque no tiene término de caducidad152. Sin embargo, la Corte también ha sido consistente al señalar que la misma debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales153. Este requisito pretende que exista "una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho (…) vulnerador de los derechos fundamentales"154, de manera que se preserve la naturaleza de la acción de tutela, concebida como un remedio urgente que pretende la protección efectiva y actual de los derechos invocados155.

Correlativamente, se desvirtúa la urgencia de la intervención del juez de tutela, cuando el accionante deja pasar el tiempo sin enfrentar el perjuicio que dice sufrir sobre sus derechos fundamentales, sin ninguna justificación; evento en el cual ni siquiera él, como titular de los derechos, reconoce el carácter apremiante de la situación en la que se encuentra156. Por ende, este presupuesto, en últimas, implica un juicio sobre la diligencia del accionante al reclamar la protección constitucional.

1. La valoración de este requisito involucra a su vez, la identificación del momento en el cual surgió la amenaza para el derecho fundamental y la determinación del tiempo transcurrido hasta cuando el actor acude a la acción de tutela157. Dicha "relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse en cada caso concreto, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad"158. Así, la fijación del momento de la vulneración del derecho adquiere gran connotación en la estimación del cumplimiento o incumplimiento de este presupuesto.

1. En el caso concreto, es preciso recordar que la accionante sostuvo que el 15 de

septiembre de 2019 recibió información genérica sobre el proyecto vial denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo". Ese mismo día presentó ante la Gobernación departamental, una solicitud en la que pretendía una reunión específica y particular con el grupo étnico, para ser consultado, con ocasión de los daños que, en su criterio, se ocasionaban. Nunca obtuvo respuesta. Con todo, tiempo después, para enero de 2020, a través de redes sociales se enteró del inicio de la intervención vial, por lo que solo hasta ese entonces entendió que la consulta previa no se llevaría a cabo.

Es así como, el 11 de febrero de 2020, la comunidad "Telar Luz del Amanecer" formuló la presente acción de tutela, luego de aproximadamente un mes de advertir la posible afectación a su derecho a la consulta previa. Desde esta perspectiva, la comunidad accionante actuó de forma diligente y el principio de inmediatez sí se satisface.

Subsidiariedad159

1. Por último, es preciso señalar que la utilización de la acción de tutela como mecanismo orientado a la defensa de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por una autoridad pública o un particular, es excepcional y su interposición solo es jurídicamente viable cuando no se encuentre un medio ordinario eficaz para la protección de los derechos y, por tanto, no exista un mecanismo judicial que brinde un amparo oportuno y evite una afectación grave e irreversible de las garantías constitucionales.

El Decreto 2591 de 1991 establece expresamente que solo procede la tutela cuando "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial". Entonces, la procedencia de la acción se encuentra condicionada por el principio de subsidiariedad, bajo el entendido de que no puede desplazar los recursos ordinarios o extraordinarios de defensa160, ni mucho menos a los jueces competentes en la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa161, salvo la existencia de un perjuicio irremediable. De allí que, en términos generales, "se afirme, que la tutela no es un medio adicional o complementario [de protección]"162. La inobservancia de este principio es causal de improcedencia del amparo, de conformidad con el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991163, declarado exequible en la Sentencia C-018 de 1993164. De manera tal que, ante la existencia de otro medio de defensa judicial, la

consecuencia directa es que el juez constitucional no puede entrar a discernir el fondo del asunto planteado.

"no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es [en sí misma] un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos. En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes."165

La Corte Constitucional ha entendido que el colectivo étnico, como cualquier sujeto individualmente considerado, tiene la acción de tutela para reclamar el restablecimiento de sus derechos166. Su carácter plural, no implica que sus derechos sean equivalentes a los de sus miembros, "ni a la sumatoria de estos; (…) [de modo que] los derechos de las comunidades indígenas no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos"167, pues, por sí mismos, tienen carácter ius fundamental.

De ahí que, según la jurisprudencia constitucional, no sea plausible que se prescinda de las particularidades culturales de los grupos tribales, para darles el mismo tratamiento que reciben otros conglomerados humanos. Tal conducta implica sustraer un elemento imprescindible del debate ligado a su naturaleza de sujeto colectivo, y conservar los modelos de discriminación étnica que hacen caso omiso de su relevancia histórica y su diversidad cultural.

El juez de instancia en este asunto, entendió equivocadamente que la reclamación de la comunidad, al estar compuesta por una pluralidad de individuos y al versar sobre bienes como el ambiente sano, tenía otra vía judicial de reclamo, como es la acción popular. Por ende, declaró improcedente el amparo, pero sin respaldo constitucional, legal y jurisprudencial. En efecto, obvió la circunstancia particular de la accionante y su estatus de sujeto colectivo acreedor de derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico, de modo que adoptó una decisión que no puede ser convalidada por esta Sala de Revisión.

1. A este respecto, es necesario recordar que la acción de tutela es, por excelencia, el medio judicial con el que cuentan estos grupos étnicos –como sujeto colectivo–, para contener las afectaciones que surjan como consecuencia de la interacción de su cosmovisión con la sociedad mayoritaria, al ser la consulta previa un derecho fundamental ligado, tanto a la necesidad de reconocimiento y valoración, como a la pervivencia de su diversidad cultural. Así lo ha entendido esta Corporación en múltiples ocasiones y lo ratificó en la Sentencia SU-111 de 2020168, al reiterar que "no existe en el ordenamiento un mecanismo distinto a la acción de tutela para que los pueblos indígenas y tribales reclamen ante los jueces la protección inmediata de su derecho a ser consultados"169.

En línea con lo anterior, sobre el requisito de subsidiariedad ante acciones de tutela promovidas por comunidades indígenas, la Sentencia SU-217 de 2017170 precisó que su análisis se flexibiliza, porque tanto ellas como sus miembros, son "sujetos de especial protección constitucional, que han enfrentado patrones históricos de discriminación –aún no superados– y cuyos derechos inciden en la satisfacción de los fines esenciales del Estado", entre los cuales se encuentra el desarrollo de su carácter pluralista y multicultural.

Por lo tanto, mientras la acción de tutela se orienta hacia la protección efectiva e integral de los derechos fundamentales, las acciones con que cuenta el ciudadano en la jurisdicción contencioso-administrativa se concentran en discernir litigios de rango legal171. En ese sentido, la acción de tutela es el único recurso judicial que tienen las comunidades indígenas para enfrentar, a través de la reivindicación de la consulta previa, las condiciones de opresión, explotación y marginalidad a las que históricamente han estado sometidas172. Ello, según la Sentencia SU-217 de 2017173, habilita al juez constitucional a actuar en forma preferente, pues "los procesos consultivos son un escenario esencial para asegurar la pervivencia física y la protección de las costumbres y tradiciones de esas colectividades". La misma decisión destacó, además, que el problema que se debate en estos casos no solo atañe a los derechos fundamentales, sino que, en virtud del pluralismo y la multiculturalidad como mandatos superiores, suponen la materialización de "las bases del orden político establecido por el Constituyente de 1991."

También, la Sentencia SU-123 de 2018174 destacó que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe otro mecanismo judicial de protección efectiva del derecho a la consulta previa, más que la acción de tutela, por ser la única vía judicial que da "una

respuesta clara, omnicomprensiva y definitiva a la vulneración de derechos" de los conglomerados indígenas. Lo anterior, debido a que "[l]a protección que ofrecen las acciones contenciosas del derecho a la consulta previa es insuficiente, (…) [en la medida en que] 'estudiar la legalidad de un acto administrativo no implica que se adopten modos de resarcimiento que serían propios del juez de amparo (…), rol que obedece a su función protectora de los derechos fundamentales'"175.

1. Asimismo, la jurisprudencia también se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción de tutela en los eventos en los que se alega una afectación al derecho a la consulta previa, en forma concomitante con el derecho colectivo al ambiente sano. Si bien a primera vista podría inferirse que, en esos eventos, el medio judicial al que debe acudir una comunidad étnica es la acción popular, la Sala Plena ha recordado que, "aunque en general la acción popular es la procedente para amparar el derecho al medio ambiente, por tratarse de un derecho colectivo, en este caso la acción de tutela es procedente también para estudiar la eventual vulneración al derecho al ambiente sano junto con la violación al derecho fundamental a la consulta previa"176.

1. A partir de todo lo anterior, dado que en el presente caso el centro del debate es el derecho a la consulta previa de la comunidad actora ante la realización de un proyecto de mejoramiento vial, para cuya protección integral este conglomerado no dispone de ningún otro medio efectivo para su resguardo integral y completo, la tutela es procedente. Su relación con la reivindicación del ambiente sano no supone que su reclamación se contraiga a este último interés, pues la pretensión está enfocada en los derechos fundamentales que le asisten a la comunidad, como grupo étnico y culturalmente diverso. En consecuencia, el requisito de subsidiariedad se encuentra satisfecho, en contra de lo expuesto por el juez de primera instancia, cuya decisión deberá ser revocada.

1. Finalmente, es relevante precisar que –con independencia de lo ya enunciado sobre la preeminencia de la acción de tutela en la garantía del derecho a la consulta previa–, varios

intervinientes hicieron alusión a una acción popular en curso, en la que, presuntamente, se debate la misma cuestión que preocupa a la comunidad accionante. No obstante, lo cierto es que aquella no tiene relación de identidad con el asunto objeto de revisión, puesto que las pretensiones propuestas en esa acción popular son distintas y sus supuestos de hecho diferentes, a pesar de su aparente convergencia. Pese a que ambos procesos confluyen en discusiones sobre un tramo de la vía, respecto de la cual se adelanta el debate judicial ante el juez popular, lo cierto es que el origen de las afectaciones denunciadas ante el juez administrativo es muy diferente, al punto en que el objeto de las verificaciones -transporte pesado de empresas específicas del sector de hidrocarburos- y de las medidas por adoptar frente al debate -decisiones relacionadas con ese tipo de tráfico y su impacto-, no puedan tener el mismo sentido que las que se busca la comunidad accionante en sede de tutela.

En efecto, la acción popular no se dirige contra las mismas entidades que fueron accionadas o vinculadas a este trámite constitucional. En especial, no es una acción que se proponga en contra del Consorcio Craing como ejecutor del contrato relacionado con la intervención vial sobre la que se discute el amparo de la referencia177. Además, en la acción popular que se tramita actualmente ante el Tribunal Administrativo de Nariño, la comunidad debate el derecho a la consulta previa y la protección de derechos colectivos, con ocasión del paso continuo de vehículos de carga pesada de las empresas de hidrocarburos demandadas, por la vía que atraviesa los sectores de La Hormiga – Inspección El Placer – Sector Las Brisas – Siberia – Orito. Lo que contrasta con la presente acción, cuyo objetivo es otro. Como se dijo, lo que aquí se propone es el debate sobre los derechos a la consulta previa y de petición presuntamente vulnerados, dada la falta de participación que tuvo la comunidad en la concreción y desarrollo del proyecto vial "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo". Si bien ambas acciones presentan cierto grado de convergencia, sus similitudes no son suficientes para asumir que el asunto que concentra aquí la atención de la Sala es objeto de debate judicial ante otro juez y que, por ese motivo, no sea susceptible de ser definido por la Corte.

1. Así, en vista de la satisfacción de cada uno de los requisitos de procedencia de esta acción de tutela, la Sala pasará a considerar de fondo los hechos y los argumentos presentados por la comunidad indígena que solicitó el amparo, para invocar la presunta vulneración de sus

derechos fundamentales.

Asunto objeto de revisión y problemas jurídicos por resolver

1. Para efectos de decidir sobre la acción de tutela de la referencia es importante recordar que el grupo indígena “Telar Luz del Amanecer” es una comunidad étnica reconocida por el Ministerio del Interior y las autoridades locales. Se sitúa en los municipios del Orito y Valle del Guamuez. Su territorio ancestral colinda con la vía terciaria que conduce de la vereda El Placer a la vereda Siberia. Y sobre ese camino carreteable se proyectó una intervención tendiente a la pavimentación del suelo, a partir del proyecto denominado “Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo”, que fue socializado con los vecinos de la zona, el 15 de septiembre de 2019, en una presentación que contó con la participación de la gobernadora del Putumayo. Ese mismo día, la comunidad accionante presentó una solicitud escrita dirigida a la funcionaria mencionada, para que se efectuara una reunión específica que le permitiera al grupo étnico asegurar su derecho a la consulta previa. De acuerdo con el escrito de tutela, ante esa petición, no obtuvieron respuesta alguna. No obstante, en enero de 2020, se enteraron a través de redes sociales del inicio del proyecto y de la proximidad de la intervención vial.

Por esta razón, la comunidad étnica acudió al juez de tutela para la protección de su derecho a la consulta previa y para solicitar, adicionalmente, la garantía de sus derechos a la vida digna, a la salud en conexidad con la vida, a la integridad personal, a la participación, al territorio, de petición y a la “libre determinación compatible con nuestros derechos a la identidad cultural y [al] ambiente sano”178. La Gobernación del Putumayo no hizo pronunciamiento alguno sobre la gestión concreta desplegada en relación con la petición elevada por el grupo demandante.

1. Según el criterio de varias de las entidades que componen el extremo pasivo del proceso, la consulta previa con la comunidad no era necesaria en este caso, por tratarse de la modificación de una vía terciaria, ya trazada, que existía con anterioridad en el territorio en el que se asienta el grupo étnico demandante, y con la cual el colectivo ya convivía. Desde

esta perspectiva, para las demandadas, se trataría de un proyecto para el cual no se prevé licenciamiento ambiental, y en ese orden de ideas, tampoco se requeriría de la consulta previa.

Para muchas de las entidades vinculadas, de hecho, la mejora vial proyectada, lejos de significar una afectación para los derechos del grupo étnico, constituye en realidad un proyecto que genera beneficios para su población. Por lo que, en gran medida, ven con sorpresa que la comunidad indígena haya manifestado su interés en ser consultada para la obra en mención.

Cabe destacar, además, la observación de la Alcaldía de Orito en la que señala que la consulta previa como institución no tiene una relevancia práctica real, en la medida en que la decisión de la administración puede imponerse, sin que el producto de aquella tenga incidencia final en el desarrollo del proyecto. Una visión de la consulta previa que, en últimas, da por sentada la irrelevancia misma de la institución y su impertinencia en este tipo de intervenciones públicas.

Otras entidades demandadas cuestionan, finalmente, la procedencia de la acción de tutela, con fundamentos semejantes a los que sustentaron la decisión de única instancia y que ya se revisaron, en cuanto a la presunta ausencia de subsidiariedad de la acción de tutela. Además insistieron en que, como ya se mencionó, se trata de proyectos que solo implican un mejoramiento vial, no suponen un nuevo trazado, no prevén licenciamiento ambiental y por ende, tampoco requieren de consulta previa.

El Ministerio del Interior, por su parte, destacó que el proceso de consulta previa y los procedimientos relacionados con él no son una actividad que se despliegue en forma oficiosa. Destacó que su inicio depende en forma exclusiva del ejecutor de los proyectos.

1. Ahora bien, según la información que obra en el expediente, el proyecto vial denominado “Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo”, se ha ejecutado apenas en un 20%, pese a que su fecha de terminación se había estimado para el 11 de enero de 2021. En esa medida, aunque se encuentra en ejecución, ha estado suspendido a la espera de la modificación de sus diseños

y con ocasión de otros conflictos sociales que se han suscitado en la región, como lo explicó la Alcaldía de Orito.

Por otra parte, y de acuerdo con los hallazgos de la Defensoría del Pueblo, la ejecución del proyecto vial, dada la proximidad del camino con el territorio en el que se desenvuelve la vida del grupo étnico, en especial su actividad espiritual y cultural, así como algunos de sus cultivos, supone un impacto que ha transformado algunas dinámicas comunitarias.

Finalmente, conviene precisar que la discusión que se propone en esta oportunidad no está relacionada con el factor geográfico del territorio ancestral. Ambas partes, la accionada y la accionante, coinciden en la confluencia geográfica del proyecto y de la comunidad. Disienten en cuanto a la necesidad de llevar a cabo un proceso de consulta previa, tanto por el alcance que afirman tiene la obra, como por el tipo de proyecto vial del que se trata y sus presuntos impactos.

1. Planteada así la situación y al tomar en consideración las distintas posiciones enunciadas, la Sala debe resolver varios problemas jurídicos:

* ¿La concepción expuesta por la Alcaldía de Orito sobre el alcance práctico del derecho a la consulta previa, afectó y afecta los derechos al reconocimiento de la identidad indígena y a la autonomía de la que goza la comunidad étnica?

* ¿La Gobernación del Putumayo vulneró el derecho de petición de la comunidad accionante al no haber resuelto la solicitud radicada el 15 de septiembre de 2019, conforme a lo enunciado y alegado por el grupo indígena demandante?

* ¿Las accionadas y vinculadas comprometieron el derecho a la consulta previa de la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”, al no haber desplegado las gestiones tendientes a asegurar su participación en el proyecto denominado “Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del

Putumayo", ubicado en su territorio ancestral?

1. Para resolver cada uno de estos interrogantes, la Sala revisará (i) el carácter pluralista y multicultural del Estado colombiano, en función del principio de igualdad; (ii) los derechos de las comunidades étnicas, aunque se hará énfasis en (iii) la consulta previa, como un mecanismo dialógico que permite la confluencia armónica de varias cosmovisiones culturales, la identidad cultural y la autonomía de los pueblos tribales; y se (iv) abordará el derecho de petición y su incidencia en la esfera de participación de las comunidades indígenas. Finalmente, con fundamento en las reglas jurisprudenciales que se deriven del examen de estos tópicos, se resolverá el caso concreto.

El principio de igualdad. Pluralismo y multiculturalidad179

1. Los procesos de universalización de los derechos humanos, inspirados en un "abstracto sujeto hombre"180, han sido complementados filosófica e históricamente, con el reconocimiento de la heterogeneidad181 y la diferencia. Comoquiera que en el marco estatal convergen multiplicidad de capacidades182, visiones, tradiciones y percepciones de mundo, se ha considerado en el proceso de especificación de los derechos, que existen situaciones y calidades particulares de todos los sectores y grupos sociales183, que dan cuenta de la existencia de una gran diversidad.

Un Estado pluralista, como el que el constituyente adoptó en Colombia desde 1991, se caracteriza entonces, por la coexistencia armónica de la diferencia. Identifica la necesidad de que las garantías constitucionales se generalicen y se apliquen en favor de todos los asociados, pero al mismo tiempo admite que, para lograrlo, es necesario tener en cuenta las circunstancias particulares, en especial, las de los grupos más vulnerables. Entiende que la universalidad de las garantías constitucionales se logra mediante el trato diferencial, sin el cual, la concreción de los postulados constitucionales sería deficitaria y tendría un impacto limitado.

Todas las diferencias deben armonizarse al punto en que la institucionalidad las cobije,

proteja y convoque, y que aquellas puedan empoderarse184 y aportar, en el proceso de construcción democrática de la sociedad y del Estado. Para lograrlo, es necesario entender el principio de igualdad, no desde un punto de vista meramente formal, sino desde el material, y superar la idea de que es suficiente dar un trato idéntico a todas las personas185. Precisa trascender una concepción que articule el valor universal de los derechos y su eficacia jurídica en cada caso concreto186, para descender "del plano ideal al real, [pues] una cosa es la historia de los derechos del hombre, (…) y su justifi[cación] con argumentos persuasivos, y otra es asegurarles una protección efectiva"187.

La pluralidad trasciende la convicción de la existencia de multiplicidad de visiones y percepciones de mundo en un mismo espacio-tiempo, y promueve la necesidad de que haya armonía entre ellas y de que todas sean permeadas por la institucionalidad y participen de forma efectiva en su configuración, y en el desarrollo de los fines y valores estatales.

1. La igualdad que asegura "la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados"188, supone un doble encargo para el Estado: uno de abstención –negativo-, según el cual debe evitar generar o permitir la discriminación, directa189 o indirecta190, en contra de tales sujetos, y otro de intervención –positivo-, conforme al cual, ha de diseñar mecanismos de política pública destinados a superar o aminorar los efectos de la desigualdad material que enfrentan esos grupos, respecto del resto de la sociedad.191

1. Entre los grupos históricamente discriminados en Colombia, se encuentran las comunidades indígenas. El devenir histórico del Estado generó un estigma sobre sus formas de vida, usos y costumbres192, y un imaginario social equivocado sobre el carácter antagónico de la cosmovisión indígena y los procesos de modernización y desarrollo del Estado. Como consecuencia de ello, la Corte Constitucional ha reconocido una protección constitucional reforzada en relación con las minorías étnicas, dada "(i) la existencia de patrones aún no superados de discriminación, que afectan a los pueblos y [a] las personas étnicamente diversas; (ii) la presión que la cultura mayoritaria ejerce sobre sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía o, en términos amplios, su modo de vida bueno (usualmente denominado cosmovisión); y (iii) la especial afectación que el conflicto

armado del país ha generado en las comunidades indígenas y otros grupos étnicamente diversos, entre otros motivos, por el despojo o uso estratégico de sus tierras y territorios"193.

1. De hecho, estas diferencias étnicas han sido abordadas previamente por la Constitución. Los artículos 7° y 70 superiores fijaron el deber estatal de reconocer y resguardar la diversidad cultural, lo que significa aceptar, respetar y promover la variedad de cosmovisiones y la multiplicidad de formas de percibir, pensar y actuar en la sociedad194, que deben convivir y ser "reconocidas, apoyadas y protegidas por el Estado" 195, para la consolidación del proyecto democrático que inició en 1991.

Cada etnia y cada uno de sus miembros pueden participar en la dinámica social a partir de sus rasgos culturales distintivos y particulares, y es deseable que lo haga. El Estado debe permitir y promover esa participación, pues la invisibilidad de estos colectivos implica privilegiar un concepto ideal de ser humano, en sacrificio de su dimensión real, y otorga, en pro de la igualdad formal, un trato discriminatorio a los sujetos en condición de vulnerabilidad.

En ese orden de ideas, desconocer lo que nos hace diferentes, convalida las ventajas sociales sobre la población más vulnerable y a favor del resto de la sociedad, y propaga escenarios de desigualdad que son inadmisibles conforme al artículo 13 superior. En esa medida, el Estado plural y multicultural implica, en primer lugar, un ejercicio de reconocimiento de los grupos minoritarios y de su dignidad, como participantes legítimos en la dinámica social, en pro de su "respeto cultural"196.

1. La diferencia étnico-cultural entre los grupos minoritarios y la cultura mayoritaria, ha sido abordada en función de tres modelos. El primero de ellos fue el de la asimilación, conforme al cual la heterogeneidad implicaba que los grupos minoritarios abandonaran las costumbres propias y se plegaran a las mayoritarias. El segundo, es conocido como el crisol de culturas197, en el que las diferencias culturales se desvanecían con su intercambio, en la medida en que se propiciaban escenarios en los que las visiones se mezclaban, hasta

conformar nuevas perspectivas culturales, distintas a las originarias.198 Ambas formas de tratar la diferencia, se estructuraban en pro de la homogenización de las culturas y en función del esfuerzo del grupo minoritario por responder a un contexto marcado por las mayorías, incluso con el sacrificio de sus particularidades.

Por el contrario, el multiculturalismo se caracteriza porque "las diferentes culturas étnicas coexisten por separado en términos de igualdad, pero participan en la vida política y económica general de la sociedad"199, sin que la identidad étnica deba quedarse como un asunto privado (como en los paradigmas anteriores), sino reconociéndola como un elemento que tiene la potencialidad de influir en la esfera de lo público, en la democracia y en la construcción de lo que es de todos, a partir de un diálogo intercultural y de lo que es cada uno.

Derechos de las comunidades étnicas200. Identidad cultural y autonomía.

1. Si bien los mandatos constitucionales apuntan al reconocimiento de la diferencia y hacia la coexistencia de todas las cosmovisiones presentes en el territorio nacional, en la práctica, su confluencia ha suscitado conflictos inter e intra étnicos, a causa del encuentro entre dos o más cosmovisiones. Tales conflictos han llevado a la consolidación de garantías externas201 en favor de los valores tradicionales de los grupos étnicos minoritarios, que adquieren la forma de derechos diferenciados202 o especiales en función de la pertenencia étnica203, justificados en la insuficiencia de los derechos universales para responder, en los escenarios cotidianos, a la situación social e histórica de las comunidades tribales204 y a su dignidad.

El propósito de esta garantía es preservar la variedad cultural del Estado, porque implica que "las comunidades que no ostentan los valores culturales y sociales de la sociedad mayoritaria puedan ejercer sus derechos fundamentales de acuerdo con su propia manera de ver el mundo. Ello implica que (…) puedan expresarse y autodeterminarse de acuerdo con su cosmovisión cultural dentro y fuera de sus territorios"208. Este derecho se predica, tanto de los sujetos colectivos de derechos, vgr., las comunidades, como también de sus

miembros209.

1. De conformidad con la Sentencia C-882 de 2011210, esta garantía se traduce en la facultad de los grupos tribales para:

i. Tener su propia vida cultural.

i. Profesar y practicar su propia religión.

i. Preservar, practicar, difundir y reforzar sus valores y tradiciones sociales, culturales, religiosas y espirituales, así como sus instituciones políticas, jurídicas, sociales y culturales, entre otras.

i. Emplear y preservar su propio idioma.

i. No ser objeto de asimilaciones forzadas.

i. Conservar, acceder privadamente y exigir la protección de los lugares de importancia cultural, religiosa, política, etc. para la comunidad.

i. Conservar y exigir protección a su patrimonio cultural material e inmaterial.

i. Utilizar y controlar sus objetos de culto.

i. Revitalizar, fomentar y transmitir a las generaciones presentes y futuras sus historias, tradiciones orales, filosofía, literatura, sistema de escritura y otras.

i. Emplear y producir sus medicinas tradicionales y conservar sus plantas, animales y minerales medicinales.

i. Participar en la vida cultural de la Nación.

i. Seguir un modo de vida según su cosmovisión y relación con los recursos naturales.

i. Exigir protección de su propiedad intelectual relacionada con obras, creaciones culturales y de otra índole.

Solo en ejercicio de estas potestades, una cultura étnicamente diversa conserva sus valores, creencias y tradiciones, y puede emprender el diálogo intercultural que previó el constituyente. El derecho a la identidad indígena no solo garantiza la pervivencia cultural de sus destinatarios, sino del proyecto multicultural del Estado.

1. Por su parte, el derecho a la autonomía de los pueblos tribales se refiere a la capacidad que tienen para decidir sus asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos, en

consonancia con su cosmovisión, de modo que la colectividad y sus miembros, puedan preservar el derecho a la identidad étnica, en el marco de la Constitución. Su ejercicio asegura la pluralidad, en tanto hace posible la salvaguarda de las diferencias y la gestión multicultural de la diversidad.

Este derecho en particular tiene tres ámbitos de protección211. El primero es el externo, en virtud del cual se reconoce el derecho de las comunidades, como sujetos colectivos, a participar en las decisiones que les afectan (mediante la participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos, el derecho a la consulta previa o la necesidad de la obtención del consentimiento previo libre e informado, de conformidad con el nivel de impacto de la decisión o la medida que pueda afectarlos212). El segundo es la participación política de las comunidades en el Congreso y, el tercero, el ámbito interno, que implica la posibilidad de que al interior del grupo étnico surjan, se conserven o se modifiquen las formas de gobierno y puedan autodeterminar sus dinámicas sociales. Todo ello sugiere que, en principio, al Estado le está vedado intervenir en las decisiones de los pueblos indígenas213, so pena de anular su autonomía, su identidad cultural y, con ellas, el carácter plural y multicultural del Estado. Sin embargo, estas garantías constitucionales no pueden leerse como facultades absolutas y, en caso de conflicto con los derechos de otras personas, deben ser ponderadas y pueden ceder en relación con otras normas superiores214.

Sin desconocer la importancia e interconexión entre estos tres ámbitos de protección, la Sala, en adelante, se concentrará en el primero de ellos –esto es, el ámbito externo– con el objetivo de abordar la consulta previa y la participación de las comunidades étnicas en las decisiones que les afectan.

La autonomía indígena en su dimensión externa. La participación de las comunidades indígenas. Consulta previa, alcance y requisitos215

1. La autonomía de los grupos indígenas en relación con otras culturas, se garantiza a través de su participación en la toma de decisiones de la administración que los afectan, mediante la consulta previa. De modo que son titulares de la consulta previa, los grupos sobre los cuales pueda predicarse la existencia de “rasgos culturales y sociales compartidos u otra característica que [los] disting[an] de la sociedad mayoritaria [y] (…) [generen] conciencia

sobre su pertenencia a un grupo humano étnicamente diverso”216. Se trata entonces de los grupos que sean identificables como culturalmente distintos (elemento objetivo) y que, al mismo tiempo se reconozcan a sí mismos como tales y como parte del grupo minoritario217 (elemento subjetivo).

1. La consulta previa, en consecuencia, es una garantía que en principio le corresponde procurar al Estado y a sus autoridades, pero que también convoca a las personas de derecho privado. En relación con el aparato estatal, implica que este consulte sus decisiones, proyectos y planes cuando ellos puedan afectar en forma directa a un grupo étnico, de manera previa e interactiva. En relación con los particulares conlleva una “debida diligencia”, es decir, un esmero por “identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus actividades”218 en relación con los derechos de los grupos étnicos.

1. La consulta previa en sí misma, con arreglo a las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad219, ha sido considerada por esta Corporación como un derecho fundamental de estas comunidades étnicas220, que preserva su identidad221. Asegurarla, es una labor tanto de las autoridades estatales, como de los particulares222, quienes deben coadyuvar en ese esfuerzo223.

1. Según el Convenio 169 de la OIT, la consulta previa es un deber del Estado, siempre que los pueblos indígenas y tribales puedan verse afectados directamente por alguna medida administrativa o legislativa en su vida. Tal deber se satisface únicamente cuando los grupos étnicos participan en forma activa y efectiva en las decisiones que les atañen, ante las medidas que incidan o puedan incidir en su vida224.

Implica un ejercicio de diálogo que debe responder a las necesidades de las comunidades interactuantes, bajo el entendido que, materialmente, no se encuentran en las mismas condiciones, y que el Estado debe compensar las diferencias225 para que pueda consolidarse un encuentro digno entre ellas, en igualdad de condiciones y oportunidades, en

el que ninguna cultura se imponga a la otra, en desconocimiento de sus valores y entramados culturales, “ya que en la Constitución se halla tácitamente proscrita la superioridad de una u otra perspectiva, cosmogonía, ideología, forma de vida o sistema de conocimiento determinado”226. Tal garantía, según lo reconoció el Convenio 169 de la OIT, tiene cuatro ejes: “la autonomía de los pueblos indígenas y tribales, el respeto por la diferencia cultural, la defensa de los territorios y la participación”227.

1. Ahora bien, en cuanto a la participación de las comunidades, el encuentro intercultural puede adquirir distintas formas. Su modalidad depende del grado de incidencia de la medida en la dinámica de la comunidad étnica. Así, la participación a la que tienen derecho las comunidades indígenas se despliega a través de tres mecanismos que apuntan al diálogo intercultural.

a. En primer lugar, se encuentra la simple participación, que opera en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 40 superior, conforme al cual todos los ciudadanos pueden “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

Bajo esta premisa, “toda persona tiene derecho a vincularse a los procesos de toma de decisiones que le conciernen o que afecten directa o indirectamente su esfera vital, así como a tomar parte en los diversos aspectos de la vida socio-económica y en las decisiones adoptadas por los distintos órganos del Estado, valiéndose al efecto de los correspondientes mecanismos de participación”228. Una garantía que se refuerza cuando se trata de una comunidad étnica, dado el propósito de erradicar la discriminación histórica229, a la que se ha hecho referencia. Tratándose de la participación de los colectivos tribales, es una garantía ante “decisiones que le conciernen o que afecten directa o indirectamente su esfera vital”230 y cultural.

a. La consulta previa, en sentido estricto, es una forma particular y específica de participación en relación con cualquier medida que afecte directamente al grupo étnico. Se

caracteriza por ser “un proceso de carácter público, especial, obligatorio, intercultural e interinstitucional, que debe realizarse previamente a la adopción, decisión o ejecución de alguna medida (…) susceptible de afectar directamente sus formas y sistemas de vida, o su integridad étnica, cultural, espiritual, social y económica”231. Otorga la posibilidad de que la comunidad indígena manifieste, desde su cosmovisión, su postura en relación con los planes de la sociedad mayoritaria, en búsqueda de la armonización de aquellos con sus valores. Implica un ejercicio de diálogo intercultural que permita la coexistencia digna, participativa, efectiva y respetuosa de sistemas culturales distintos232.

Su cometido es lograr la aquiescencia de los pueblos interesados, y como quiera que la consulta parte de la igualdad de las partes en el diálogo, en ningún caso puede asumirse que ello implica un poder de veto233. Sin embargo, la falta de acuerdo no habilita al Estado para que lleve a cabo la medida de manera arbitraria y, por el contrario, supone que en la ejecución del plan o proyecto se apliquen los principios de proporcionalidad y razonabilidad234, en pro de la coexistencia de ambas culturas, en la mayor medida de lo posible. Lo anterior, bajo el entendido de que “la Carta no sólo se inclina por el respeto de la opinión ajena sino, más aún, por la comprensión del otro y su inclusión efectiva en cualquier escenario de discusión y decisión social, comunitaria o política, sin que esto implique el deseo de alcanzar un ilusorio unanimismo sino simplemente construir consensos”235.

Con todo, para acudir a esta modalidad de diálogo intercultural es preciso verificar la existencia de una afectación directa, lo que implica comprobar la existencia de una relación entre el plan o proyecto y la vida comunitaria, su dinámica, sus costumbres, su cosmovisión y la identidad étnica que subyace a ellas, y que, en la práctica, se asientan más allá de un territorio registrado como propiedad del colectivo236.

a. Por último, se encuentra el consentimiento previo, libre e informado que se refiere a la necesidad de que el Estado busque de manera especial un acuerdo con la comunidad. Es excepcional y solo opera cuando la medida por adoptar implica “i) el traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento; ii) (…) un alto impacto social, cultural y ambiental (…) que pone en riesgo su subsistencia; o iii) (…) el almacenamiento o depósito de materiales peligrosos –tóxicos- en sus tierras y territorios”237.

1. Todos estos mecanismos de interacción cultural dependen del nivel de incidencia del proyecto o medida que adopte la administración en las comunidades indígenas, y éste a su vez, solo puede estimarse propicio o adecuado, en relación con la información que exista sobre el alcance de lo proyectado por el Estado.

1. La estimación del tipo de afectación de una medida sobre los valores culturales de un grupo étnico, es un asunto que interesa al Estado, a los particulares y a las comunidades indígenas relacionadas con determinado proyecto. Conforme a lo señalado por la OIT, los procesos que tienden al reconocimiento de la incidencia de un proyecto o de una medida sobre un grupo tribal requieren llevarse a cabo "en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos"238. Su participación asegura, de la mejor manera posible, que las autoridades puedan hacer un reconocimiento certero del tipo de afectación del que se trate, para reducir el riesgo de interferir indebidamente en la organización239 de las comunidades, preservar la diversidad cultural de la Nación, y favorecer el ejercicio de su autonomía, en el marco del respeto por sus valores culturales.

1. En el proceso de participación de las comunidades indígenas en la determinación de los efectos que una medida pueda tener sobre su idiosincrasia, lo cierto es que la información sobre las decisiones que la administración pretenda adoptar juega un papel trascendental. Es imperioso poner dicha información a su disposición, para que el colectivo pueda reconocer de manera detallada y específica el alcance de la intervención, y visibilizar las incompatibilidades, problemáticas e inquietudes que le genera el asunto desde el punto de vista de su entramado cultural, y/o superar las dudas sobre la intervención, a partir de los datos debidamente suministrados. Tal información debe poder "ser comprendida plenamente por los pueblos indígenas y tribales"240. Así mismo, implica el derecho de "obtener la información completa y en un lenguaje claro[241], así como intervenir y comunicar sus intereses"242.

La información precisa sobre un proyecto o una medida por ejecutar, garantiza el cumplimiento de los fines asociados a cualquiera de los mecanismos de participación de la comunidad indígena. Solo a partir de ella y desde la cosmovisión, creencias y prácticas del grupo culturalmente diverso, aquel podrá discernir en forma clara los efectos de la medida y coadyuvar en la determinación del grado de afectación por parte de los particulares y de las autoridades públicas mayoritarias y evidenciar mecanismos ligados a la superación de las dificultades. La falta de información al respecto implica una reducción de las posibilidades de interacción entre las culturas. De ahí la importancia de que se suministre información clara, veraz, oportuna y suficiente243 para que el grupo consultado pueda manifestarse sobre la medida a desarrollar, o incluso deje de hacerlo si es del caso, pero de forma consciente y ponderando los datos suministrados, de conformidad con su cosmovisión específica244. Así, en el evento en que existan controversias sobre el alcance del impacto de la medida, el sujeto colectivo podrá reconocer los mecanismos con los que cuenta para exigir su participación, en la modalidad en la que estime que debería hacerlo, pues "el derecho a la información así servido se convierte en poderoso instrumento de reflexión-acción tanto individual como colectiva"245.

En esa medida, los procesos relacionados con la participación y con la consulta previa en favor de las comunidades tribales, tienen como eje central, "aspecto estructural"246 y punto de partida la información. De su suministro, disposición y comprensión por parte de los grupos étnicos, depende que ellos se forjen un concepto cierto, y no especulativo, del proyecto, de su alcance y, así, de la forma en que, eventualmente, compromete o desarrolla su estructura interna y sus intereses. Sin ella, es imposible que los grupos étnicamente diversos reconozcan su posición ante cualquier medida que se adopte o prevea adoptarse.

1. La puesta en conocimiento de los pormenores de un proyecto específico o de medidas que planea implementar la Administración y que puedan afectar al sujeto colectivo, es el punto de partida del diálogo intercultural y del reconocimiento de los impactos específicos que pueda acarrear la decisión, a fin de que las comunidades indígenas desplieguen indistintamente los mecanismos que requieren para asegurar ser escuchadas en el proceso.

De tal suerte que el Estado debe garantizarles “la participación y el acceso a la información sobre un programa o plan que se pretenda realizar en su territorio, buscando que participativamente sean identificados los impactos positivos o negativos del proyecto o programa respectivo, buscando salvaguardar la idiosincrasia de los pueblos indígenas y tribales que habitan el país”248. Solo de ese modo se asegura una verdadera incidencia de las comunidades indígenas en los proyectos y planes estatales a partir de su cosmovisión, así como su adecuada participación y el despliegue del Estado mediante actividades que cuenten con directrices diferenciales, en función del pluralismo y de la diversidad consagrada en la Constitución.

Consulta previa. La afectación directa249

1. En lo que sigue, la Sala se concentrará en la consulta previa como el mecanismo de participación reivindicado por la comunidad indígena accionante, dado su limitado conocimiento respecto del proyecto vial desarrollado en su territorio ancestral, de acuerdo con lo mencionado en la tutela.

1. Una de las cuestiones que ha representado los mayores retos en cuanto al derecho a la consulta previa es la determinación de la procedencia de la misma, esto es, de las circunstancias en que se debe acudir o no a la figura, pues la jurisprudencia ha destacado que solo se convierte en un deber para el Estado y para los particulares, cuando se presenta una afectación directa para la comunidad tribal.

1. Si bien el concepto de afectación directa puede parecer una noción ambigua desde el punto de vista del lenguaje, a partir de los instrumentos internacionales que componen el bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia250 ha fijado una serie de reglas que permiten valorar debidamente su configuración.

Según estas reglas, habrá una afectación directa a una comunidad, cuando la medida (i) pretenda desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (ii) aluda a una intervención sobre cualquiera

de los derechos de la comunidad indígena; (iii) perturbe sus estructuras sociales, espirituales, culturales, médicas u ocupacionales; (iv) impacte las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (v) impida el desarrollo de los oficios de los que deriva el sustento; (vi) genere un reasentamiento de la comunidad; (vii) le imponga cargas o atribuciones, al punto en que modifique su posición jurídica; (viii) interfiera en los elementos que definan su identidad o su cultura; o (ix) pese a que se trata de una medida general, que afecta a los demás ciudadanos, tiene un impacto diferenciado y específico sobre la comunidad. Sin embargo, la discusión sobre el alcance de la afectación directa es actual, y bien pueden surgir otras hipótesis en las que, razonablemente, pueda concluirse que se está ante una afectación directa251.

Con fundamento en estas reglas, la Sala Plena de esta Corporación concibe la idea de afectación directa como todo "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"252.

1. Así, la Corte ha comprendido que la afectación directa no ocurre únicamente por proyectos o gestiones en el suelo titulado a favor de la comunidad, sino que trasciende el plano geográfico, para proteger también el ámbito cultural en que se desenvuelven los grupos étnicos253. Por ende, la determinación de la afectación directa no se reduce a conclusiones técnicas en función de la cartografía física o de patrones técnicos y categorías predispuestas. Hallar una afectación directa implica identificar la existencia de una relación entre el plan o proyecto y la vida comunitaria, su dinámica, sus costumbres, su cosmovisión y la identidad étnica que subyace a ella y que, en la práctica, se asienta más allá de un territorio registrado como propiedad del colectivo.

1. Al respecto cabe destacar que la consulta previa en el ordenamiento constitucional, se encuentra prevista en los artículos 329 y 330 superior y, específicamente, en este último, cuyo parágrafo establece que "[l]a explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el

Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades". Pese a la referencia puntual y específica a la explotación de los recursos naturales, la Corte Constitucional ha destacado que, en virtud de la Ley 21 de 1991254, aprobatoria del Convenio 169 de 1989 (que hace parte del bloque de constitucionalidad255), su lógica es amplia y no solo se concentra en este tipo de intervención, sino que se proyecta sobre toda aquella medida que tenga una incidencia directa en la dinámica de la comunidad comprometida256. Por ende, su materialización no puede obedecer a criterios formales que apunten a señalar, al margen del criterio de la afectación directa, qué medidas son o no pasibles de la consulta.

Si bien la normativa vigente en relación con la consulta previa fija algunos proyectos y planes que no deben efectuarla, su relación se cuida en afirmar que están desprovistas del mecanismo consultivo, siempre que no medie una afectación directa. De ese modo, la Directiva Presidencial 01 de 2010 precisó que entre las materias pasibles de consulta se encuentran los proyectos tendientes a la transformación de la malla vial en territorios étnicos. Y para lo que es pertinente en este asunto concreto, dispone que no es materia de consulta previa "Actividades para el mantenimiento de la malla vial existente, siempre y cuando se surta concertación de los planes de manejo para mitigar los impactos de los trabajos específicos en los tramos que puedan afectar a los grupos étnicos. En todo caso, se deberá hacer solicitud de certificación ante la oficina de Consulta Previa, quien determinará las actividades, que en el marco del desarrollo del proyecto vial, requieren la garantía del derecho de Consulta Previa" (énfasis propio).

1. Ahora bien, en función de lo anterior, la Corte Constitucional ha precisado que los proyectos de infraestructura vial pueden generar afectaciones directas cuando intervienen el territorio ancestral o étnico, y no solo las tierras tituladas a favor de las comunidades257. Es decir, hay afectación directa cuando el plan o proyecto vial se concentra en áreas en las que la comunidad indígena se desarrolla espiritual, ritual, económica y/o socialmente.

La consulta previa para la mitigación o reparación de los efectos ya causados sobre la comunidad étnica (etno-reparaciones)

1. Si bien una de las características esenciales de la consulta es su carácter previo258, este atributo no puede emplearse para desconocer el deber de consulta cuando los impactos ya se hayan ocasionado o están generándose259. Lo ideal es que la consulta se efectúe antes de dar curso al proyecto, cualquiera que sea su naturaleza. Pero si ello no ocurrió y, en consecuencia, se vulneró el derecho a la consulta previa260, en la medida en que el programa o plan ya está en curso o, incluso, ya terminó en su totalidad, la utilidad constitucional de la consulta subsiste261.

En los eventos en los que el proyecto llegó a su fin, en cualquiera de sus fases o incluso en su totalidad, la consulta es una herramienta para asegurar los mismos propósitos relacionados con la protección de la integridad física, cultural y espiritual del colectivo étnico, pero desde otro enfoque: permite "participar en la implementación del mismo" o contribuye a "obtener una reparación o compensación por los daños causados"262 mediante medidas de compensación cultural263. La Sala Plena aclaró recientemente este a aspecto al concluir que:

"el deber de consulta no desaparece con la iniciación del proyecto pues la jurisprudencia constitucional ha explicado que su obligatoriedad debe regir todas las etapas de la materialización de los programas y planes, de manera que existe una obligación de mantener abierto los canales de diálogo durante todo el seguimiento del proyecto. Bajo tal entendido, la consulta sobre actividades que afectaron a los pueblos indígenas y que no fueron sometidos a consulta previa opera, incluso (i) después del inicio de la ejecución de la actividad, o (ii) pese a su implementación total."264

1. Luego del inicio del proyecto, la consulta es necesaria en relación con las afectaciones sufridas por las etapas ya desarrolladas, las fases restantes del mismo y sus variaciones sobrevinientes. Una vez terminado el proyecto, la consulta se orienta principalmente a la búsqueda de las medidas de compensación cultural o de las etno-reparaciones265, cuando ellas sean del caso.

De tiempo atrás, sin embargo, la Corte estableció que en estos dos eventos, "los daños irreversibles que la construcción de tales obras vienen causando, en nada se remedian cumpliendo a posteriori con el requisito constitucional omitido"266; de modo que resta la

adopción de medidas indemnizatorias o compensatorias “mientras [la comunidad] elabora los cambios culturales, sociales y económicos a los que ya no puede escapar, y por los que los dueños del proyecto y el Estado, en abierta violación de la Constitución y la ley vigente, le negaron la oportunidad de optar”267, conforme el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas.

La adopción de estas medidas posteriores es constitucionalmente exigible si se considera aquel “principio general del derecho según el cual todo daño antijurídico debe ser reparado”268 y que, el no adoptarlas, supone la creación de un incentivo al desconocimiento de la consulta previa269.

1. Al respecto, la jurisprudencia, con el apoyo de la doctrina270, ha precisado que con el propósito de la conservación de la diferencia y el respeto por la singularidad de los grupos étnicos, aquellas medidas de compensación cultural (i) tienen que ser objeto de consulta; (ii) deben dirigirse a la satisfacción de los intereses de la colectividad, con fundamento en las afectaciones y en las compensaciones en relación con ellas, con atención en la preservación de su identidad cultural, valores, tradiciones y costumbres; (iii) no pueden enfocarse en los miembros de la colectividad, individualmente considerados271; y (iv) han de ser eficaces, en el sentido de contribuir con la realización de los derechos de la comunidades tribales, sin que se adopten de forma impuesta o paternalista, sino consensuada272.

1. Cabe llamar la atención, por último, sobre el hecho de que las etno-reparaciones deben asumirse como una posibilidad excepcional en materia de consulta previa. De ningún modo pueden constituir la estrategia de quienes llevan a cabo un programa, plan o proyecto con implicaciones en las dinámicas de los grupos étnicamente diferenciados.

El diálogo intercultural, como una herramienta y oportunidad de armonización entre el interés general y los intereses étnicos particulares (que en cualquier caso no se oponen entre sí), debe llevar –en lo posible– a la realización de ambos, de modo que el momento de efectuarlo es previo a las intervenciones que se deriven de él. En ese sentido, debe estar enfocado en la prevención de impactos no deseados por las comunidades y, solo

excepcionalmente, en la compensación. Por consiguiente, “la consulta no puede convertirse simplemente en un mecanismo de compensación e indemnización de daños ya causados, pues ello desnaturalizaría por completo el propósito de este derecho fundamental”273, destinado a promover el diálogo intercultural.

El derecho de petición. Reglas generales274 y relevancia para la participación de las comunidades indígenas

1. El derecho de petición es una garantía constitucional recogida en el artículo 23 del texto superior275. Con arreglo a él, ha sido definido por parte de esta Corporación276 como la facultad que tiene toda persona en el territorio colombiano277 para formular solicitudes –escritas o verbales278-, de modo respetuoso279, a las autoridades públicas, y en ocasiones a los particulares y, al mismo tiempo, para esperar de ellas la respuesta congruente y completa con respecto a lo pedido.

Se trata de una garantía que ha de materializarse con independencia del interés para acudir a la administración –privado o público–, o de la materia solicitada, esto es, información, copias, documentos o gestión, entre otras.

1. Conforme lo señaló la Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia C-007 de 2017280, la respuesta en materia de petición debe cumplir las siguientes características para considerar satisfecho el derecho:

i. Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a “falta para el servidor público y (…) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.”281

i. Determinación de fondo. Ello implica que es necesario que la respuesta sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

i. Notificación. No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado.

Esta Corporación ha destacado, además, que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia, de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición, del "el derecho a lo pedido"282, que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, [pero] en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal"283.

1. Si bien su aplicación es inmediata, el Legislador lo ha regulado a través de la Ley Estatutaria 1755 de 2015. Esta recoge, además de las reglas señaladas en la jurisprudencia, distintos tiempos de respuesta, asociados a las diferentes modalidades de solicitudes que estableció.

En su artículo 21, la norma en cita precisó que, cuando la autoridad a la cual el ciudadano dirigió la petición asume que ella no tiene competencia para resolverla, debe ponerlo en conocimiento del interesado. Para hacerlo, existen dos vías según la forma de presentación de la solicitud. Si la misma es verbal, debe informarle al peticionario su falta de competencia al momento de su interposición. Si, por el contrario, es escrita, la autoridad cuenta con cinco días para hacer ese anuncio y, además, para remitirle al funcionario competente el documento que contiene la petición. Para acreditar su proceder, debe enviar copia del oficio

remisorio al interesado.

1. Finalmente, cabe destacar que el derecho fundamental de petición, concebido en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, es una herramienta de participación ciudadana, de control político y social de la actividad del Estado y de retroalimentación de la gestión administrativa, que termina por coadyuvar al logro de los fines y a la materialización de los principios constitucionales y de los demás derechos fundamentales284. En relación con este último aspecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho de petición tiene un "carácter instrumental"285 y un papel trascendental en la democracia participativa, sobre todo cuando es ejercido por parte de sujetos de especial protección constitucional.

Cuando la materia de interés del peticionario se concentra en la posibilidad de que se requiera la consulta previa ante una decisión, la petición puede ser la vía de acceso al derecho a la información, como punto de partida del diálogo intercultural al que se hizo referencia con antelación. También, puede ser el camino para aclarar los pormenores de las decisiones del Estado y/o de los particulares, en las circunstancias concretas en las que se presenten, al punto de desvirtuar la eventual necesidad de una consulta previa ya anticipada, ante el conocimiento inmediato del alcance de los proyectos y sus posibles limitaciones. Todo ello, en función a la necesidad de facilitar el encuentro intercultural y el reconocimiento a la diversidad enunciada.

Solución al caso concreto

1. Para definir el caso concreto que se estudia en esta oportunidad, la Sala deberá responder a los problemas jurídicos planteados en este asunto, en el orden en que se presentaron en el fundamento jurídico 24 de esta providencia.

El derecho a la identidad cultural de la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer"

1. El grupo tribal accionante que promueve esta acción de tutela se ubica en el

departamento del Putumayo, en asentamientos dispersos entre los municipios de Orito y Valle del Guamuez. En el primero de ellos, la comunidad se extiende en las veredas Achotico, Bajo Guayabal y La Pedregosa. En el segundo, en Alta Güisia, Brisas del Palmar, Costa Rica, El Cairo, El Placer, El Rosal, El Tigre, Guaduales, La Concordia, La Hormiga, Las Vegas, Loro 1, Los Ángeles, Los Laureles, Miravalle, Remolino, San Isidro y Zarzal.

El grupo accionante adujo que no había sido convocado a participar en la estructuración del proyecto de mejoramiento vial previsto, que sería llevado a cabo en la ruta veredal que colinda con su asentamiento y que conecta las veredas Siberia (Orito) y El Placer. En el expediente se corroboró que, en efecto, no se surtió ningún mecanismo de participación específico para la colectividad en la previsión de la intervención vial. En efecto, si bien el Consorcio accionado aseguró haber invitado en múltiples ocasiones a la comunidad a participar en reuniones informativas, no hay pruebas en el expediente que den cuenta de tales invitaciones; el Consorcio Craing aportó tan solo aquella convocatoria a la sesión de socialización del 15 de septiembre de 2019286. No existen constancias adicionales de alguna invitación formal. No obstante, es claro que las autoridades locales y el ejecutor del proyecto, a través del su Plan de Adaptación a la Guía Ambiental (PAGA), asociado a la intervención vial, resaltaron que: "los municipios Valle del Guamuez y Orito se caracterizan por ser multicultural (sic), con presencia de comunidades indígenas, afrocolombianos, colonos provenientes de diferentes lugares del país y un renuevo generacional con identidad local"287. Reconocen que la zona a intervenir está poblada, en buena medida, por comunidades indígenas.

1. Por otra parte, al conocer la postura de las entidades demandadas, se pudo establecer que algunas de ellas –en especial la Alcaldía de Orito, que se encuentra a cargo del proyecto y es una de las partes en el contrato– consideran que la consulta previa es un proceso que no tiene incidencia real en la vida pública y, hasta cierto punto, se trata de un mecanismo innecesario. En ese sentido, el municipio precisó que, "no obstante el valor que tiene para las comunidades indígenas la consulta previa lo que se decida [a partir de ella] no obliga a la autoridad, lo que le resta fuerza e importancia. Quien decide es la autoridad que establece los mecanismos para mitigar o restaurar los efectos sobre las comunidades"288 (énfasis propio). La consulta previa se asumió, entonces, como una garantía que no engendra una

protección materialmente relevante, en la medida en que, pese a desarrollarla y llevarla a cabo, la decisión siempre es una potestad de la autoridad pública a cargo el proyecto, por lo que, en el fondo, no tiene importancia desde el punto de vista práctico.

1. Esta postura es errática desde el punto de vista de la noción constitucional de la consulta previa, como mecanismo de interlocución y de armonización de las diferencias entre grupos cuyas visiones de mundo deben coexistir sin la imposición de ninguno. Pero, además, se trata de un entendimiento que pugna con el reconocimiento de las potencialidades de cada uno de los conglomerados humanos que participan en el ordenamiento democrático en Colombia, a partir de sus visiones y percepciones propias. La consideración expuesta por la autoridad municipal implica el desconocimiento de la comunidad indígena como un interlocutor válido, y supone la renuncia a los objetivos del esquema del Estado multicultural colombiano. Concibe la idea de la imposición de las medidas, bajo el amparo de la institucionalidad, lo que es inadmisible, porque las autoridades deben propender por la concreción armónica de los intereses mayoritarios y aquellos minoritarios que confluyen en el territorio en el que ejercen su jurisdicción.

1. Como se argumentó previamente, el imaginario social juega un papel fundamental en la construcción de la identidad que cada grupo compone sobre sus propias características y su posición, posibilidades y barreras en la sociedad. Cuando ese concepto proviene de las autoridades públicas mayoritarias, tienen la potencialidad de incidir en la construcción de la concepción pública sobre las personas y, en ese sentido, de fortalecer o limitar sus posibilidades en las relaciones con el Estado. Para la Sala, la apreciación equivocada de la Alcaldía de Orito sobre la figura, reduce el margen de acción de la comunidad indígena demandante, desincentiva su participación en los asuntos públicos y compromete los objetivos constitucionales de la Carta multicultural que nos gobierna a todos.

Al restarle toda incidencia a la consulta en las decisiones de la administración, disminuye el valor de la figura y, con ella, la importancia de las posturas, intervenciones y argumentos distintos propuestos por las comunidades indígenas, en detrimento de su condición de sujetos colectivos de derechos, capaces de ejercer y de dirigir en forma autónoma su propio

destino, a partir de su cosmovisión particular. En esa medida, reduce las posibilidades de concreción del mandato sobre el respeto y la promoción de la diversidad étnica, y priva a la sociedad en general de los aportes de la comunidad indígena implicada.

1. Incluso, en este asunto específico, la misma comunidad accionante aseguró que las autoridades locales actuaron en relación con ella, como si se el grupo étnico se opusiera a la obra. Esto es, como si ni siquiera reconocieran livianamente la posición de esa colectividad, pues no es cierto que reclamen la detención del proceso de intervención vial. El grupo étnico puso de presente a la Defensoría del Pueblo que no se opone a la ejecución de la obra, "pero [que] requieren ser reconocidos y respetados en sus derechos territoriales y culturales".

Las autoridades locales implicadas, de haber reconocido este interés, probablemente habrían llegado a conclusiones más cercanas y menos antagónicas, al hacer efectivos los canales de diálogo e interacción con la accionante, dado el reconocimiento generalizado de la pertinencia de la modificación vial. Sin embargo, se mantuvieron en una visión unilateral sobre las afectaciones que engendra el proyecto de mejoramiento vial, de manera impositiva, y sin considerar las preocupaciones de la comunidad indígena en relación con el proyecto vial denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo", a pesar de que la sociedad mayoritaria y la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer" coincidían en el interés de avanzar en su realización.

1. Para la Sala, la postura del municipio pugna con el reconocimiento de la dignidad de la comunidad indígena accionante, en la medida en que no la concibe como un interlocutor con incidencia en el diálogo que es preciso efectuar. Esta concepción atenta contra la dignidad de ese conglomerado, en la medida en que lo desconoce como un gestor de sus propias dinámicas y decisiones, que puede aportar en la construcción de los intereses que son comunes a la sociedad tribal y a la mayoritaria, a partir de sus esquemas diferenciales de percepción y conocimiento. Una situación que explica, a su vez, las omisiones registradas en este asunto con respecto a los demás derechos fundamentales involucrados de la comunidad, como se explicará más adelante.

Bajo esta premisa, se amparará el derecho de la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer” al reconocimiento respetuoso de su identidad cultural, su autonomía y su dignidad como grupo ancestral. Para ello, se ordenará a la Alcaldía de Orito que, por intermedio de su representante legal, en forma escrita o verbal, se excuse con dicho grupo tribal de manera pública por la adopción de esta postura, y que, al interior de la entidad, consolide directrices constitucionales para que, en adelante, la concepción expuesta no se reproduzca, de modo que se evite la posible repetición de los hechos que motivaron la interposición de esta acción de tutela.

El derecho de petición e información de la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”

1. En el expediente se encuentra debidamente acreditado que, el 15 de septiembre de 2019, la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer” radicó una solicitud ante la Gobernación del Putumayo. Fue dirigida a Sorrel Parisa Aroca, en calidad de gobernadora. El asunto con el que se referenció fue “Solicitud Consulta Previa – Contrato Obra N° 221 de 2019” y el interesado, el gobernador del grupo étnico accionante, planteó la necesidad de tener en cuenta la presencia de la comunidad en la zona en la que se ejecutaría dicho contrato, dada la posibilidad de “unos impactos y perjuicios sociales, culturales, ambientales y espirituales” y, así, propuso “de manera urgente (…) una reunión en la comunidad con el objetivo de concretar la ejecución (…) [de la obra] a través del derecho al debido proceso mediante la consulta previa”. La comunicación fue radicada, como lo demuestra un certificado manuscrito de recibo, el 15 de septiembre de 2019, a las 13:34 p.m.289.

1. En el marco del trámite de la acción de tutela, la entidad a la que se dirigió la solicitud no se pronunció sobre la petición. No lo hizo ni en el trámite de instancia, como tampoco en sede de revisión, pese a que una de las preguntas formuladas en el Auto del 29 de enero de 2021 versaba específicamente sobre este particular.

El juez de instancia omitió verificar la vulneración alegada por parte de la comunidad accionante en relación con este aspecto. Como ya se señaló, el fallador se limitó a considerar que el número plural de individuos que componen la comunidad y la reivindicación del

derecho a un ambiente sano, implicaban automáticamente la improcedencia del amparo, ante la posibilidad de llevar el debate al escenario de la acción popular, sin reparar en que ese no es el mecanismo previsto en el ordenamiento para resolver las disputas relacionadas con el derecho fundamental de petición.

1. En ese orden de ideas, para la Sala está claro que el derecho de petición de la comunidad accionante fue lesionado por la Gobernación del Putumayo, como quiera que dicha entidad hizo caso omiso de la comunicación efectivamente radicada por el grupo étnico ante sus autoridades. No suministró en ningún momento información sobre el asunto, y tampoco recondujo el escrito a alguna entidad competente para resolverlo, con lo que desconoció las garantías constitucionales de la comunidad tutelante.

1. En ese sentido, la decisión de instancia debe ser revocada para conceder el amparo del derecho fundamental de petición. La medida de protección se enfocará en la necesidad de que se emita una respuesta congruente, clara y de fondo por parte de esa entidad, en la que resuelva la preocupación de la comunidad indígena. De considerarlo procedente, podrá efectuar la remisión del caso a la entidad que considere competente para resolverla.

Adicionalmente, se compulsarán copias de este asunto a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia, dada la previsión contenida en el artículo 31 de la Ley 1755 de 2015, conforme el cual "[l]a falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código, constituirán falta para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario".

El derecho a la consulta previa de la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer"

1. El análisis del presunto compromiso del derecho a la consulta previa de la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer" se efectuará desde tres puntos de vista: el primero,

centrado en la relación entre el derecho a la información y la garantía de la consulta previa; el segundo, relacionado con la existencia de una afectación directa en este asunto a la comunidad indígena involucrada; y, el tercero, relacionado con las posibilidades con las que cuenta la comunidad para alegar la necesidad del proceso consultivo, ante la autoridad pública encargada de determinar su procedencia.

a. El derecho a la información y la consulta previa

1. Respecto de lo primero, es pertinente mencionar que producto de la vulneración del derecho de petición, se impidió el acceso a la información de la comunidad indígena, sobre el proyecto vial denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo", cuya ejecución se encuentra actualmente en curso. La comunidad no logró la reunión que pretendía con las autoridades y personas involucradas en la ejecución de las obras, no obtuvo la información requerida y no logró que su petición fuera resuelta. En esa medida, pese a que cuenta con datos generales suministrados a la sociedad mayoritaria local, no pudo reconocer, en forma diferenciada y específica, la información sobre la intervención en su territorio, para atender y resolver sus propias preocupaciones iniciales sobre la obra.

La falta de acceso a la información significa el desconocimiento de las implicaciones puntuales de la obra para la comunidad. Los obstáculos que encontró para resolver sus inquietudes preliminares en relación con el proceso de mejora y pavimentación de la vía que atraviesa su territorio, se transformó, además, en un impedimento para la materialización eventual de su derecho a la consulta previa. Lo anterior, no necesariamente porque haya sido objeto de una afectación directa por parte del proyecto, sino porque, de manera preliminar, no logró obtener información oficial, puesto que la eliminación de cualquier canal de comunicación interétnica y la imposición de la obra, sin advertir las competencias de autodeterminación que le asisten a la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer", lesionó todas las posibilidades existentes para el grupo étnico de materializar su participación conforme a lo previsto en la legislación.

Lo resaltado hasta este punto no significa que las autoridades locales y la empresa ejecutora del proyecto vial hayan omitido consultar el caso en forma previa –lo que en concreto se examinará más adelante–, sino que, simplemente a partir de la negativa de responder la petición o a los pedimentos de reunión, procedieron en contra de las disposiciones constitucionales que procuran el diálogo multicultural. Habida cuenta de la omisión en la respuesta a su petición y la ausencia de información oficial sobre el proyecto, para la Sala es claro que la oportunidad para que la interesada conociera el alcance de la intervención vial se cercenó. Con ocasión de ella, se impidió cualquier tipo de participación por parte del grupo étnico.

1. De cara a lo mencionado anteriormente, es preciso recordar que la consulta previa pretende la realización armónica de los valores culturales que pueden entrar en controversia. Sin la posibilidad de un conocimiento diferenciado sobre el alcance de la obra y sus afectaciones, la cultura mayoritaria se impuso a la minoritaria, pues ella, sin tomar en consideración al colectivo étnico, habría definido en forma unilateral el alcance de la intervención sin tener en cuenta la diversidad cultural y la presencia del colectivo étnico en el mismo territorio por intervenir.

De lo que se desprende que la afectación al derecho de petición no se agotó solo en la vulneración de aquella garantía, sino que trascendió hasta inhibir el ejercicio de la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan y en la construcción de lo público, toda vez que desconoció su interés de conocer las fases previas del proyecto, a partir de sus valores y cosmovisión, para resguardar sus intereses y coadyuvar en la consolidación de los intereses que convocan a ambas culturas.

1. Ahora bien, como quedó anotado, el derecho a la participación de las comunidades tribales tiene varias formas de desplegarse. La participación, la consulta previa y la necesidad del consentimiento informado, son modalidades de la interacción intercultural, y garantizan la supervivencia de los grupos tribales. El uso de una u otra depende del alcance de la afectación sobre la vida y la dinámica social de la colectividad étnicamente diferenciada.

No obstante lo anterior, de conformidad con lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, la identificación del tipo de impacto debe responder a un ejercicio consensuado, en el que el grupo presuntamente afectado pueda participar para formular su posición al respecto y reivindicar su visión de mundo. Lo contrario implica, de plano, una merma en la autodeterminación de su desarrollo y devenir, en la medida en que sus apreciaciones no serían consideradas y, al contrario, serían sustituidas por valores externos a su cultura que le son ajenos. Así, al vulnerarse el derecho a la información debido a los obstáculos enunciados, se redujeron, en últimas, las posibilidades de acción del grupo étnico ante la situación, lo que supuso en la práctica la aniquilación de sus posibilidades de ser realmente autónomo ante una situación abiertamente impuesta.

a. Sobre la consulta previa y la afectación directa en este asunto

1. En segundo lugar, la Sala de Revisión constata la existencia de una afectación directa, derivada de la ejecución del proyecto de mejora vial, que se cierne sobre la comunidad indígena accionante. Pese a las restricciones sobre el acceso a la información relacionada con el proyecto, cabe destacar que el mismo se encuentra en la actualidad, en curso. En esa medida el grupo étnico interesado ha soportado cargas adicionales sobre su territorio, sus usos y costumbres en el tiempo que ha durado su ejecución, como lo constató la Defensoría del Pueblo, en su visita a la zona.

Esta institución, a través de una entrevista que realizó a las autoridades de la comunidad indígena, verificó la forma en la que el grupo se ha enfrentado a varios desafíos en su dinámica interna a partir del inicio del proyecto y destacó que sus miembros concuerdan con que la obra vial debe llevarse a cabo. Sin embargo, reclaman la participación en la planeación y ejecución del proyecto.

1. Según el informe de la Defensoría del Pueblo, el territorio que ocupa la comunidad “Telar Luz del Amanecer” está próximo al proyecto vial que se encuentra en ejecución. De hecho,

se trata de una distancia cercana a los diez metros290. Y es allí donde llevan a cabo sus encuentros espirituales, culturales, organizativos, políticos (mediante mingas en las que convocan a los miembros del grupo) y en donde siembran la tierra para obtener sus alimentos. Además, constató la existencia de cultivos aledaños a la vía, y la cercanía de la ruta a la Casa Cabildo, que es el "lugar sagrado para realizar reuniones y ceremonias ancestrales"291. En este aspecto se destaca que, sobre el carácter de esta institución comunitaria, el concepto antropológico aportado por el Ministerio del Interior coincide en resaltar la importancia para la comunidad de la consolidación de las prácticas y costumbres propias de "Telar Luz del Amanecer" en su territorio, a fin de estructurar su esquema de organización social, política y económica. La Casa Cabildo es la instancia de articulación social y espiritual del grupo étnico, y se encuentra a escasos metros de la vía intervenida.

1. Ahora bien, durante la mayor parte del tiempo en el que la comunidad convivió con esa vía, la misma no tuvo ninguna implicación para el desarrollo de su cultura. El tráfico asociado a ella era de tipo liviano, porque se trataba de un paso carreteable. Según el relato de la comunidad, esto cambió con el paso constante de vehículos de carga pesada de empresas del sector de hidrocarburos, cuyas afectaciones son actualmente dirimidas en el marco de una acción popular que se tramita en el Tribunal Administrativo de Nariño, aunque ello antecedió la previsión y la ejecución de la obra que ahora se analiza.

Por su parte, la intervención vial derivada del proyecto denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo" incrementó el flujo de maquinaria y de transporte pesado en la zona, asociado a la ejecución del proyecto –como lo reconoció el Plan de Manejo de Tránsito, aportado por el Consorcio Craing–, así como el levantamiento de polvo, ruido y excavaciones que generan vibración constante del terreno. Esto afecta (i) la dimensión espiritual de la comunidad, sustentada en el silencio, que le permite conectar a los miembros de la comunidad con los espíritus asociados al territorio que habitan; (ii) la posibilidad de practicar sus ritos sagrados que, en las condiciones en que se ha desplegado la obra, implica mayores trabajos de parte de "el taita"292, quien en ocasiones no logra concretarse para desempeñar su rol dentro de la comunidad; (iii) la efectividad de los procesos asociados con la medicina tradicional, pues, además de la dificultad que existe para llevar a cabo los ritos asociados a ella, las

condiciones en que se efectúa la intervención vial generan una gran circulación de polvo que ha afectado, incluso, las plantas medicinales; y (iv) compromete la calidad del agua con la que cuenta la comunidad, en tanto a las quebradas han llegado residuos que luego deben ser consumidos por sus miembros.

La circulación constante de polvo en la comunidad ha llegado a afectar la salud de las personas, la de los animales con los que conviven, que son parte de la comunidad, y también la integridad de los cultivos. Por ejemplo, tras la intervención vial, el tapabocas es de uso constante y permanente, e incluso debe portarse al interior de las viviendas, con el fin de evitar complicaciones para la salud.

El movimiento constante de maquinaria, implica una disminución en la tranquilidad con la que usualmente la comunidad étnica se desenvolvía en forma cotidiana. Incluso, se han presentado algunos incidentes con la maquinaria empleada, ya que una de ellas tumbó uno de sus árboles frutales. Igualmente, supone vibraciones y sonidos molestos que impiden los ritos y la práctica efectiva de la medicina ancestral, quienes han tenido que trasladar muchos de sus ritos, al horario nocturno. Por otro lado, implica que la integridad de los miembros del colectivo se encuentre en riesgo constante, pues deben compartir la vía con maquinaria de construcción por un camino que no tiene el ancho necesario para el paso simultáneo de ambos tipos de agentes viales. Ello, pese a que, como lo reconoció el Ministerio del Interior en el estudio etnológico de la comunidad, "[l]as familias que integran [la comunidad] (…) se encuentran en veredas cercanas que se conectan por vías terciarias que les permiten tener una fácil comunicación entre ellas. Entre estas vías la principal es la que conecta los dos municipios por la vía de Siberia, vereda central entre ambos que pertenece a Orito"293. Es decir que la interconexión entre los miembros del conglomerado tribal que formuló esta acción de tutela, depende del uso de los caminos carreteables de la zona, mismos que, en su empleo recurrente, amenazan la integridad de la población indígena en las condiciones en las que es desarrollado el proyecto de infraestructura vial.

Esto puede corroborarse con en el Plan de Manejo de Tránsito del proyecto, en la medida en que dicho documento especifica las características de la vía y su ancho reducido. Aquel consideró la innecesaridad de la fijación de pasos peatonales, al encontrar –por fuera de la realidad– que no había flujo peatonal en el área. En esa medida, la población que conforma la comunidad accionante no tiene planes de tránsito por la zona, en tanto se efectúa la

intervención vial. Estos no fueron previstos como parte del proyecto.

Adicionalmente, expertos en materia vial, como la UPTC, el INVIAS y la ANI, sostuvieron de manera uniforme que, pese a los reducidos impactos ambientales de los proyectos de mejora vial y la imposibilidad de que los mismos sugieran la recategorización de las rutas, estos sí tienen impactos (positivos y/o negativos) en el área de ejecución. Entre otros, dan cuenta de un tránsito atraído y uno generado, como consecuencia del perfeccionamiento de las condiciones de desplazamiento sobre la vía, -a causa de la transformación de su capa de rodadura-, lo que representa un incremento del flujo vehicular, de la interacción (cultural, económica y política) de los pobladores con otros puntos geográficos y una inducción (no normativa, sino fáctica) al incremento de la velocidad de los vehículos, lo que -a su juicio- impacta la relación de las comunidades circundantes con el camino intervenido.

En esa medida, conforme los hallazgos efectuados por la Sala en este asunto, a partir de los elementos de juicio referenciados ampliamente, se concluye que existe una afectación directa a la comunidad en esta oportunidad, dada la incidencia concreta de la obra en la dinámica del grupo étnico. Se trata de un impacto cultural, en la medida en que la obra transformó las formas y procedimientos tradicionales de los ritos del grupo, llevados a cabo en su territorio y, más específicamente, en los sitios que, como la Casa Cabildo, son sagrados para ellos y para la organización social, espiritual y médica. Incluso, el grupo debió acudir a alternativas específicas para resolver los impactos, como la modificación de los horarios para llevar a cabo sus rituales, que se hacen ahora durante la noche.

También se generó una afectación económica directa, en la medida en que la chagra, como unidad productiva y educativa -del modo en que lo precisó el Ministerio del Interior en el concepto etnológico aportado-, se ha visto afectada por la polvareda que cubre los cultivos de la zona; esta perturba incluso la producción y la obtención de las diversas plantas medicinales con las que la comunidad contaba usualmente.

A su vez, se generó un impacto en la expresión espiritual de la comunidad, puesto que se afectó la relación mística con la Pacha Mama en la medida en que, a raíz del paso y la presencia continua de maquinaria, de las excavaciones y del ruido que ello genera, se hizo más esporádica la conexión de la comunidad con sus “espíritus mayores” y dificultó la actividad propia del rol del taita y la efectividad de los procesos que él desarrolla,

especialmente aquellos que tienen relación con la medicina tradicional.

En tercer lugar la obra impactó, además, la unidad organizativa, en la medida en que -como lo precisó el Ministerio del Interior- las conexiones internas entre las familias que agrupa el colectivo, se materializan a través de los desplazamientos que hacen sus miembros sobre las vías terciarias, una de las cuales fue intervenida sin considerar ningún tipo de tránsito peatonal sobre ella, y sin ninguna previsión que garantice la movilidad segura de la comunidad, como quedó claro del Plan de Manejo del Tránsito, mismo que descartó la presencia de peatones en la vía, sin considerar el esquema de tránsito de la comunidad en su interior. Tampoco fue considerado que los cierres totales de la vía, afectan las costumbres y los canales de comunicación del conglomerado étnico, comprometer sus vínculos internos y, a partir de ellos, de su supervivencia como grupo.

El impacto, además, se ha dado en sus construcciones, efectuadas en el modo tradicional, pues tal y como lo constató la Defensoría del Pueblo, varias de ellas están comprometidas desde el momento en que la obra inició.

La afectación directa también se ha dado en la salud de las personas y animales, en la medida en que el polvo ha incidido en ella y ha forzado a la variación de las costumbres, pues el uso de tapabocas debe ser constante y permanente, e incluso se verifica dentro de las viviendas, con el objetivo de no enfermar.

Por último, se ha generado un impacto directo en el acceso a las fuentes hídricas, ya que según lo comentan los accionantes, los vehículos asociados a la obra han arrojado desechos a los ríos y quebradas cercanos, de modo que los mismos son arrastrados por la corriente hasta el punto de obtención y consumo del líquido vital por parte de los miembros de la comunidad.

Así las cosas, como los accionados no controvirtieron ninguno de estos impactos ciertos, pese a haber tenido la oportunidad de contradicción en sede de revisión, es posible concluir que en este asunto se concretó una afectación directa sobre la comunidad indígena accionante por las razones expuestas, sin manifestación en contrario por parte del Consorcio Craing, de la Alcaldía de Orito o de CORPOAMAZONÍA.

1. Es más, las autoridades locales y el ejecutor del proyecto descartaron la afectación o el impacto sobre el territorio de la comunidad y sobre sus usos, costumbres y dinámicas, a partir de concepciones problemáticas relacionadas con el alcance del concepto de afectación directa. Así, no sustentaron su postura en la falta de afectación, entendida como cualquier impacto, tanto positivo, como negativo a la vida de la comunidad, sino que se limitaron a considerar que como la obra vial traería beneficios para el grupo étnico accionante, no podría predicarse una afectación directa para el colectivo. Sin embargo, como se adujo previamente, tal afectación no solo se traduce en efectos adversos, sino que incluye la posibilidad de la aparición de consecuencias que, la cultura mayoritaria, podría calificar como positivas, pero que desde el punto de vista de las autoridades locales implica simplemente consecuencias sobre la comunidad. No obstante, descartaron la consulta previa porque asumieron que las consecuencias para el grupo étnico eran positivas y no negativas.

Sin embargo, la cercanía entre la vía a intervenir y el territorio ancestral de la comunidad, con sus cultivos y lugares sagrados, conlleva una relación tan próxima entre ambas que, en resguardo de la pluralidad y con el fin de evitar una intromisión de las autoridades mayoritarias en la dinámica del grupo étnico, era preciso un proceso de consulta previa, con el fin de garantizar la supervivencia del conglomerado, de sus valores, cosmovisión y cosmogonía. En consecuencia, el hecho de, simplemente, prescindir de la cosmovisión de un grupo étnico a partir del desconocimiento de sus derechos, bajo la insólita idea de que la comunidad no se afecta porque se va a beneficiar con el resultado esperado, es una aproximación que, en realidad, reduce las posibilidades de interacción intercultural y de desarrollo de la sociedad en general.

1. Por otra parte, cabe resaltar que varias de las entidades vinculadas a este trámite consideran que el derecho a la consulta previa no es exigible en este caso concreto, por cuanto las mejoras viales, como la pavimentación de los caminos ya trazados, no precisan de licenciamiento ambiental.

Respecto a este argumento, conviene llamar la atención sobre el hecho de que el Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su artículo 2.2.2.5.1.1., califica la pavimentación de vías incluyendo la colocación y

conformación de sub-base, base y capa de rodadura, como una actividad de desarrollo de la infraestructura Terrestre-Carretero, que no requiere de la licencia ambiental para su ejecución. La normativa ambiental excluye la posibilidad de que este tipo de intervenciones tenga vocación de generar un impacto significativo sobre el ambiente, de modo que no exige el licenciamiento.

Los demandados asumen que esta previsión, al excluir la licencia ambiental, también excluye –como una consecuencia derivada–, las responsabilidades de las autoridades y de los particulares con relación a la consulta previa y a la concreción del mandato constitucional de afirmar el multiculturalismo y la pluralidad. No obstante, la consulta previa, al desprenderse del texto mismo de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, no puede circunscribirse a las habilitaciones o a las restricciones derivadas de las previsiones reglamentarias sobre un sector específico, como el ambiental. En los términos en los que lo destacó el Ministerio del Interior, la procedencia de la consulta previa no tiene una relación con un espectro inamovible de los proyectos y de las medidas involucradas, ya que cada uno de ellos amerita un análisis particular, que se lleva a cabo a partir de la noción de la afectación directa.

De tal suerte que, para la Sala, la consulta previa no se reduce a un requisito ligado con el licenciamiento ambiental, al que las autoridades simplemente le hacen un chequeo de verificación formal para comprobar su viabilidad, sino que se trata de un derecho fundamental que trasciende el campo puramente ambiental, y se consolida como un mecanismo que asegura la interacción cultural, la expresión del pluralismo y de la diversidad étnica. Por lo tanto, se trata de un escenario de participación que debe ser promovido cuando se registre una intervención directa en una comunidad, sea que la misma tenga o no carácter ambiental.

Bajo esta perspectiva, incluso un proyecto de mejoramiento vial, siempre que tenga incidencia directa sobre la comunidad, en sus dinámicas, su territorio y su cultura, debe agotar el proceso de consulta previa. En estos casos, es probable que el impacto ambiental sea reducido, pero a raíz del tipo de intervención que se genera respecto del sujeto colectivo, deberá efectuarse la consulta. Así, la procedencia de la consulta previa depende, en exclusiva, de la existencia de una afectación directa sobre la comunidad indígena.

1. Con fundamento en las consideraciones anteriores y en atención a lo dicho por la comunidad indígena y al informe de la Defensoría del Pueblo, la Sala advierte que en este caso concreto sí se verifica una afectación directa en la dinámica de la comunidad indígena con el proyecto de la referencia.

En efecto, de los conceptos técnicos recaudados se destacan como elementos determinantes en la variación de las condiciones de vida del grupo étnico y del relacionamiento de la comunidad con el territorio y con sus "espíritus mayores", (i) tanto el flujo de los vehículos de carga pesada (volquetas) que operan para el mismo proyecto, – los cuáles levantan polvo, dejan residuos en el aire y hacen ruido excesivo y constante-, como (ii) el hecho evidente de la cercanía entre la vía en transformación y la Casa Cabildo, que es el lugar sagrado de la comunidad "Telar Luz del Amanecer", en el que se desarrollan todas las relaciones de contenido tanto político, como religioso y espiritual. Condiciones que, en conjunto, dan cuenta de la afectación directa a la comunidad, ya que a raíz del flujo de volquetas y de maquinaria propia del proyecto, se impacta tanto el desarrollo de las actividades en la Cabildo social, como los cultivos, las fuentes hídricas, la movilidad de los peatones, y las casas mismas de los miembros de la comunidad que, construidas en forma rudimentaria y artesanal, conforme sus costumbres, quedan más expuestas a daños ante la intervención mecánica en el territorio.

Todo ello sin que se haya convocado al sujeto colectivo al proceso de consulta previa y sin que el grupo étnico, pese a estar de acuerdo con la mejora vial, haya podido participar y precaver, junto con las autoridades locales y el ejecutor del proyecto, los mecanismos de mitigación de los impactos que percibía sobre sí.

1. Sobre esa base, existen elementos de juicio suficientes para deducir una afectación directa y la necesidad de proteger el derecho a la consulta previa de la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer". El inicio del proyecto vial denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo", sin llevar a cabo la consulta previa, (a) perturbó sus estructuras sociales, culturales y espirituales; (b) impactó las fuentes hídricas con las que contaba la minoría étnica; y (c) convirtió el uso de la

vía en un riesgo para los miembros de la comunidad. En relación con las restantes fases de operación y mantenimiento, es preciso prevenir los daños a la comunidad y, cuando ello no sea posible por la relación de estos con las fases ya ejecutadas, será necesario prever y adoptar los mecanismos de mitigación, reparación, compensación y/o indemnización que culturalmente correspondan.

En esa medida se amparará el derecho a la consulta previa de la comunidad y se ordenará el desarrollo del proceso asociado a ella. Ahora bien, como el proyecto inició desde hace algún tiempo, es preciso que el proceso de consulta previa no solo se oriente por las fases de la intervención que aún no se ejecutan, sino que deberá evaluar las consecuencias que ha generado la realización de lo que va adelantado del proyecto, hasta el momento de la notificación de esta decisión, bajo la perspectiva de las etno-reparaciones. Además, deberán acordarse mecanismos permanentes de diálogo entre las autoridades concernidas y la comunidad accionante, con el fin de que el ejercicio dialéctico impuesto por el mandato constitucional se concrete y permita la ejecución del proyecto, en armonía con los intereses culturales de la comunidad.

1. Finalmente, sobre este asunto, cabe precisar que proyectos como los de mejora vial están sometidos a requisitos ambientales distintos. La ausencia de licenciamiento ambiental en ellos, no sugiere la imposibilidad de que se afecte en forma directa a una comunidad tribal. Las previsiones para evitar tales impactos, se materializan mediante otro tipo de permisos y autorizaciones ambientales.

En este caso, la Sala ofició a CORPOAMAZONÍA, como autoridad ambiental de la región, para efectos de que especificara los permisos y autorizaciones del proyecto vial denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo". Pese a que la entidad fue oficiada y requerida en varias oportunidades para efectos de que allegara toda actuación administrativa que había desplegado en relación con la obra, se mantuvo al margen de lo dispuesto en este asunto. Rehusó acatar las órdenes de este Tribunal, pese a habérsele advertido el carácter de mala conducta que ello podría acarrear.

Así las cosas, la Sala compulsará copias a la Procuraduría General de la Nación, para efectos

de que verifique y corrobore la actuación de esa entidad respecto del precitado proyecto vial, y determine si la renuencia de la entidad a absolver los requerimientos de esta Corporación en el marco de este expediente amerita investigación disciplinaria alguna.

Los estudios ambientales que hayan sido validados por esa entidad, no pudieron identificarse en cuanto a su sentido y contenido en este trámite, dada la renuencia de esa corporación a suministrar copia digital del expediente. Sin embargo, no queda duda de que toda la actuación apuntó, en concordancia con la perspectiva y la conducta del ejecutor del proyecto y de la entidad territorial comprometida, a la inexistencia de la afectación directa para la comunidad accionante. Las verificaciones hechas en el marco de este asunto implican la constatación de que sí hubo una incidencia directa en la dinámica del grupo étnico, de modo que el proceso de consulta previa asociado al proyecto denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo" alterará indefectiblemente las premisas con las que fueron previstos, inicialmente, los estudios ambientales y los permisos que se hayan otorgado en este asunto, como cualquier actuación de CORPOAMAZONIA.

En esa medida y, con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar en el plan de manejo ambiental ligado al proyecto de intervención vial, se ordenará a CORPOAMAZONIA que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, efectúe los cambios y requerimientos necesarios en el marco del plan ambiental del proyecto vial tantas veces referido en esta decisión, bajo el convencimiento de que se presenta una afectación directa del mismo sobre la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer", que inicialmente no fue reconocida por el ejecutor del proyecto ni por la Alcaldía de Orito.

Además, las constataciones hechas en este asunto particular apuntan, entre otras, a la existencia de prácticas que comprometen las fuentes hídricas de las que se beneficia la comunidad indígena. En esa medida, le compete a CORPOAMAZONIA como autoridad ambiental, hacer las verificaciones, investigaciones, contenciones y restauraciones del caso. En vista de que todo ello puede ser parte de la discusión que suscite el proceso de consulta previa, se dispondrá que esa Corporación Autónoma Regional acompañe el proceso de consulta previa y haga los ajustes correspondientes en el plan de manejo ambiental del

proyecto vial, bajo la premisa de que existe una afectación directa sobre la comunidad indígena accionante.

Cuestión final

1. Conforme lo anotado hasta este punto, es claro que las autoridades locales y el ejecutor del proyecto obviaron que este se desarrolla en un área tan próxima al territorio ancestral que incide directamente en su dinámica interna y compromete el desarrollo de su cotidianidad, conforme sus usos, costumbres y valores propios. No obstante, la Sala encuentra que la comunidad indígena, como directa interesada en el proceso de consulta previa, podría buscarla por sí misma ante instituciones como el Ministerio del Interior, que intermedia entre las culturas minoritarias y la mayoritaria. No obstante, dicha entidad no dispone de un mecanismo administrativo para que los grupos étnicos acudan directamente, lo que compromete su capacidad de acción y de gestión sobre sus propios intereses, de modo que su participación activa para exigir el desarrollo de la consulta previa, se ve limitada en la práctica.

1. La Sala observa con inquietud la imposibilidad que tienen los grupos tribales de promover el proceso de consulta previa a través del Ministerio del Interior. Esta entidad en el desarrollo del presente trámite de tutela, aseguró que el proceso de consulta previa no puede imponerse a nadie. De tal suerte, se trata de un trámite de carácter rogado, que en forma exclusiva puede ser impetrado por el ejecutor de la obra o la medida de la que se trate, pues es solo él quien dispone de la información necesaria sobre su alcance.

Mediante auto de pruebas del 29 de enero de 2021, la Corte solicitó a dicha cartera ministerial que concretara sus manifestaciones sobre este asunto puntual. Se le preguntó, en forma específica, si en el trámite previsto para decidir si una consulta previa es procedente o no, es posible que la comunidad indígena, presuntamente afectada, pueda provocar ese pronunciamiento. Esa institución reiteró, en forma enfática que, la solicitud del proceso tendiente a analizar la viabilidad de la consulta previa es exclusiva del ejecutor del proyecto, pues este es quien dispone de la información necesaria para sustentar las solicitudes de

certificación y de consulta previa, asociadas a la obra de que se trate.

1. El Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en su Título 3 establece el procedimiento a seguir en relación con la consulta previa para actos administrativos y legislativos de carácter general y consulta previa para proyectos, obras o actividades. En su artículo 2.5.3.1.1. precisa que el objeto de la consulta es "analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio (…), y las medidas propuestas para proteger su integridad", y plantea que se lleva a cabo siempre que el proyecto, obra o actividad se prevea en áreas habitadas por los grupos tribales. En ese caso, compete al Ministerio del Interior certificar la presencia de dichas comunidades en la zona, "dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud que para el efecto haga el interesado en el proyecto obra o actividad" 297 (énfasis propio). Este, en la solicitud correspondiente, debe describir el proyecto, obra o actividad, e identificar cartográficamente el mismo, junto con su área de influencia, sus coordenadas geográficas y a través de "sistemas Gauss". En caso de que existan inconsistencias en la delimitación del área de influencia, corresponde su definición a las autoridades ambientales.

El mencionado Decreto prevé la participación de las comunidades indígenas en la elaboración de los estudios ambientales del proyecto, pero los mismos son responsabilidad del interesado en el proyecto, que debe acreditar la participación de las primeras. Es preciso que haga invitaciones formales al respecto, en forma escrita, y, en caso de que no sean contestadas, el Ministerio debe verificar la disposición de la comunidad en participar. Solo cuando las comunidades se nieguen a participar, el interesado en el proyecto queda eximido de su deber de gestionar los estudios correspondientes.

El artículo 2.5.3.1.10 fija el contenido de los estudios mencionados, en su componente socioeconómico y cultural. Este debe contener las características del grupo étnico posiblemente afectado, los posibles impactos que acarreará la intervención y las medidas de prevención, corrección, mitigación, control o compensación que correspondan.

Tales estudios resultan relevantes para la solicitud de licencia ambiental o la elaboración del Plan de Manejo Ambiental, en el que es preciso corroborar la participación de las

comunidades298. Luego de la presentación de esa solicitud, se lleva a cabo la reunión de consulta previa, en la que debe suministrarse la información sobre el proyecto por parte del responsable del mismo y, a su vez escucharse a la comunidad indígena de la que se trate, con la presencia de la autoridad ambiental del caso.

Siempre que el Decreto menciona al interesado en el proyecto, obra o actividad, se hace referencia al ejecutor del mismo. Es este quien debe formular la solicitud con la información detallada, especializada y técnica que precisa la misma, conforme el decreto en cita. Su literalidad corrobora la información suministrada por el Ministerio del Interior, en el sentido de que la petición asociada con la consulta previa le corresponde a quien tiene el cometido de llevar a cabo y de materializar el proyecto o la obra.

1. En el mismo sentido, la Directiva Presidencial 01 de 2010 se centra en el rol del ejecutor del proyecto, sobre el que recae la responsabilidad de "identificar grupos de proyectos susceptibles de participar en procesos de Consulta Previa (…) y presentar solicitudes consolidadas al Ministerio del Interior y de Justicia".

Por su parte, la Directiva Presidencial 10 de 2013 detalla el proceso de consulta previa en todas sus etapas. Señala que el mismo inicia cuando el Ministerio del Interior recibe "la solicitud de certificación según los requisitos que se especifican en el formato aprobado por el Sistema de Gestión Institucional SIGI (formato de solicitud de certificación de presencia o no de comunidades étnicas) y publicado en el portal web del Ministerio del Interior". En el formato referido, se especifica como solicitante o interesado en la consulta al ejecutor del proyecto obra o actividad299, quien debe suministrar la información detallada y técnica sobre el proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015, en la forma en que fue referido líneas atrás. Finalmente, en 2020 el Ministerio del Interior expidió la Guía para Ejecutores300, en la que se les orienta sobre la presentación de la solicitud de consulta previa y la apertura del proceso administrativo correspondiente.

1. Así las cosas, en efecto la reglamentación existente en relación con los procesos asociados a la consulta previa implica que esta se encuentra asociada a un proceso administrativo cuyo

inicio es una prerrogativa del ejecutor del proyecto, obra o actividad. No solo en la medida en que la reglamentación referida hace alusión a él como el solicitante, en forma expresa y exclusiva, sino además porque, desde el punto de vista práctico, la petición que abre paso al trámite administrativo implica un conocimiento especializado del proyecto, unas categorías técnicas para su inserción en la solicitud, que difícilmente otra persona pueda referir. Esta dificultad, se incrementa si pensamos en la posibilidad de que sea una comunidad que no comparte los sistemas de medición mayoritarios, pues se le exige la identificación por coordenadas, que son propias de un sistema de referencia geográfico que hace parte de un campo del conocimiento científico mayoritario.

Son los ejecutores del proyecto quienes suministran la información del mismo, advierten y alertan sobre la existencia de las comunidades que, según ellos mismos identifiquen, podrían verse afectadas por el desarrollo de la medida de la que se trate. En ese orden de ideas, son ellos quienes prevén, en forma preliminar, si existe necesidad de desarrollar el proyecto de consulta previa. Si así lo estiman, efectúan las solicitudes y estudios del caso. De lo contrario, no se activa ningún mecanismo en relación con ella. En esa medida, una comunidad aledaña a un proyecto que, en contravía con la percepción del ejecutor, precise de la definición de la procedencia de la consulta previa no puede, reglamentariamente ni en la práctica, efectuar la solicitud especializada que precisa el Ministerio del Interior para esos efectos, tal y como se describió anteriormente.

1. La limitación de acceso a los indígenas y demás comunidades étnicas a estos canales de verificación e iniciación del proceso administrativo tendiente a la materialización de la consulta previa, 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.

La razón es que, tal y como se encuentra reglamentada, no se les ofrecen alternativas distintas para defender sus intereses ante la administración y ante los órganos encargados de la concreción de la consulta previa. Por el contrario, el desarrollo de la consulta previa, como mecanismo de pervivencia cultural y de conservación de la diversidad étnica, se sustrae de su margen de acción para otorgarle prerrogativas a quien se encuentra interesado

en el desarrollo del proyecto, del que depende la activación del procedimiento administrativo correspondiente, como se verificó. Esta situación revela una lesión, no solo en relación con el debido proceso administrativo, sino respecto de la participación y del derecho a la consulta previa en sí mismo considerado, al cercenar las posibilidades de su exigibilidad, más allá de la acción de tutela.

1. Al respecto, es importante destacar que el derecho de la comunidad tribal a la consulta previa subsiste, pese a que el ejecutor del proyecto del que se trate haya optado por no adelantar el trámite administrativo correspondiente. No depende de la conclusión que el ejecutor haga sobre la ausencia de daños derivados de la obra o sobre el nivel de incidencia de las afectaciones sobre la dinámica de un grupo étnico. Tampoco de que los ejecutores cumplan sus obligaciones al respecto.

En virtud de ello, era imposible que la comunidad indígena desplegara trámite administrativo alguno para reivindicar y materializar su derecho constitucional, ante las omisiones, voluntarias o involuntarias, del ejecutor del proyecto. En esa medida, no tenía ninguna otra vía de defensa que la que asumió, al haber acudido a la acción de tutela de la referencia.

Síntesis de la decisión

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional analizó la acción de tutela interpuesta por la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer” contra el Consorcio Craing, los Ministerios del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA), la Gobernación del Putumayo y las alcaldías de Valle del Guamuez y Orito. El juez de instancia resolvió declarar improcedente el amparo solicitado, en la medida en que la pluralidad de sujetos que componen el grupo étnico que formuló la acción, sugieren el carácter colectivo de los derechos reivindicados, entre los que se encuentra el ambiente sano. En vista de ello, el juez precisó que el grupo étnico interesado tenía a su disposición la acción popular para promover el debate.

En forma preliminar, la Sala explicó las razones que la llevaron a desestimar la medida provisional reivindicada por la tutelante, y sobre la cual el juez de instancia no hizo pronunciamiento alguno, lo cual mereció un llamado de atención por parte de esta Sala. Adicionalmente, descartó que esta fuera una acción de tutela formulada en modo temerario, pues si bien la comunidad accionante promovió otra solicitud de amparo, esa no tiene relación de identidad con la que se valora en esta oportunidad ni con una acción popular que se interpuso al mismo tiempo.

1. En cuanto la procedencia de la acción de tutela, en sede de revisión, la Sala advirtió cumplidos todos los requisitos formales de la acción de tutela. Sobre la subsidiariedad, enfatizó en que el carácter colectivo de los intereses de un grupo tribal no implica que los derechos reivindicados, como el de la consulta previa, dejen de ser fundamentales. Para la Sala, el único mecanismo judicial de protección con el que contaba la comunidad actora era la acción de tutela. Al margen de lo anterior, precisó que, si bien en el Tribunal Administrativo de Nariño cursa una acción popular promovida por la accionante, esta no guarda relación con el presente caso, lo que reforzó la conclusión sobre el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

1. Para el análisis del asunto, la Sala abordó tres problemas jurídicos:

a. En primer lugar, se preguntó si la concepción expuesta por las autoridades locales sobre el alcance real del derecho a la consulta previa, comprometió los derechos de la accionante al reconocimiento de la identidad indígena y a la autonomía de la que goza. Al respecto, concluyó que la concepción de las autoridades locales sobre la falta de incidencia práctica de la consulta previa comprometió la dignidad de la comunidad indígena, en la medida en que le restó valor a su capacidad de autodeterminación. Sobre el particular, dispuso que la Alcaldía de Orito se excuse públicamente con la comunidad accionante y establezca mecanismos para evitar la reproducción de esa perspectiva errada al interior de la entidad, pues la misma motivó la interposición de esta acción de tutela.

a. En segundo lugar, ante la pregunta de si la Gobernación del Putumayo vulneró el derecho de petición de la comunidad accionante al no haber resuelto la solicitud radicada el 15 de septiembre de 2019, la Sala determinó que el derecho de petición de la comunidad fue comprometido por esa entidad. Por ende, resolvió ordenar la contestación de la solicitud escrita que le hizo la comunidad accionante. Además, de cara a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1755 de 2015, ordenará compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

a. Por otro lado, analizó si las accionadas y vinculadas comprometieron el derecho a la consulta previa de la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer", al no haber desplegado las gestiones tendientes a permitir la participación de la comunidad en el proyecto denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo", ubicado en su territorio ancestral. Sobre este punto concreto, la Sala precisó que el compromiso con respecto a la consulta previa se configuró en varias dimensiones. La primera de ellas es la falta de disposición de información sobre el proyecto vial en desarrollo, con lo cual se limitó la posibilidad de que la comunidad identificara sus características y las afectaciones derivadas de la obra proyectada, de modo que lograra forjar su criterio objetivo sobre ella, para anticipar las afectaciones y emplear los canales institucionales para la defensa de sus intereses. La segunda, es la contención de la participación del grupo étnico en un asunto en el que, incluso las autoridades locales, reconocieron una relación directa entre la vía y la comunidad. La tercera, es la constatación de la existencia de elementos de juicio suficientes para identificar una afectación directa sobre la comunidad, sus esquemas espirituales y de acción, sus fuentes hídricas y sus sitios sagrados, a causa de la proximidad de la obra.

1. Asimismo, dilucidó si el Ministerio del Interior puede iniciar de oficio o a petición de las comunidades indígenas interesadas, el trámite administrativo para verificar el derecho a la consulta previa.

Al respecto, concluyó que las previsiones reglamentarias aplicables muestran que es el ejecutor quien debe promover el trámite administrativo correspondiente, no solo porque la normativa así lo dispone en forma expresa, sino también porque esa solicitud debe acompañarse de información técnica que razonablemente solo tiene el ejecutor. En esa medida, se concluyó que, ante la ausencia de solicitud por parte del ejecutor del proyecto, el Ministerio del Interior y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, no podían adelantar el trámite que reclaman los accionantes.

1. Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala amparará los derechos de la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer" y revocará la decisión revisada.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

1. REVOCAR el fallo proferido el 19 de febrero de 2020 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez, que declaró improcedente el amparo constitucional. En su lugar, CONCEDER la protección a los derechos fundamentales de petición, a la consulta previa y a la identidad cultural de la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer", de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

1. ORDENAR al Ministerio del Interior, a la Alcaldía de Orito y al Consorcio Craing que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, emprendan las gestiones relacionadas con el proceso de consulta previa y convoquen a la comunidad indígena "Telar Luz del Amanecer" al desarrollo de la misma, en relación con el proyecto vial denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo". En este ejercicio, el proceso de consulta previa estará coordinado por el Ministerio del Interior. Para su avance y desarrollo, las entidades públicas y, en especial, el

Consorcio Craing deberán proporcionarle a la comunidad, toda la información relacionada con el estado del proyecto vial y deben guiarse por los siguientes propósitos:

i. Determinar los impactos ambientales, espirituales, culturales, económicos y sociales del proyecto vial sobre la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”, (a) que ya fueron generados con las fases culminadas del proyecto para el momento de la notificación de esta decisión y (b) prever los futuros en relación con las etapas del proyecto que aún no se hayan ejecutado o se encuentran en ejecución;

i. Crear mecanismos que aseguren el diálogo permanente y efectivo en el lapso de ejecución del proyecto, entre las entidades públicas y el particular sobre los que pesa esta orden y la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”; y,

i. Proponer e implementar medidas de diversa índole, entre ellas de infraestructura, dirigidas a prevenir, mitigar, corregir, recuperar o restaurar los efectos del proyecto de intervención vial denominado “Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo” sobre la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”. Tales medidas deben procurar la armonización de los valores culturales mayoritarios y minoritarios y, en el evento en que no sea posible, deberán precisar (a) los motivos de la imposibilidad; y, (b) la forma en que la opción adoptada también respeta los esquemas culturales de la comunidad indígena.

La consulta debe desarrollarse con sujeción a las directrices jurisprudenciales recogidas en esta decisión, y de conformidad con los requisitos legales y reglamentarios en la materia, en lo que corresponda. En caso de no llegar a un acuerdo entre las partes, las decisiones a adoptar deben ser ponderadas y razonadas. Una vez delimitados los impactos generados para la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”, las entidades públicas se orientarán por la mitigación de estos de conformidad con las particularidades culturales de ese pueblo tribal.

1. ORDENAR a CORPOAMAZONIA que, a través de su representante legal, en el término de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta decisión, determine y efectúe los ajustes necesarios en los instrumentos de planeación y protección ambiental asociados al proyecto vial “Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo” y al contrato de obra N°221 de 2019, con el fin de darle una respuesta a la afectación directa que la obra ha generado sobre la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”. Adicionalmente, durante el curso del proceso de consulta previa del que trata la orden anterior, deberá participar y adoptar las decisiones a las que haya lugar, como autoridad ambiental concernida, conforme el fundamento jurídico 88 de esta providencia.

1. ORDENAR a la Alcaldía de Orito (Putumayo) que, a través de su representante legal, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, efectúe un acto simbólico con el objetivo de que se excuse con la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”, por la adopción de la postura conforme la cual, la consulta previa no tiene relevancia práctica y se trata de un mero requisito formal sin incidencia en los asuntos públicos. Los registros documentales y/o fílmicos asociados a dicho acto deberán publicarse en el dominio web de la alcaldía.

1. ORDENAR a la Alcaldía de Orito (Putumayo) que, a través de su representante legal, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, consolide y haga circular en su jurisdicción, las directrices constitucionales en materia de consulta previa, con el objetivo de que, en el futuro, la entidad se abstenga de reproducir la concepción conforme la cual aquella no tiene relevancia práctica y se trata de un mero requisito formal sin incidencia en los asuntos públicos.

1. ORDENAR a la Gobernación del Putumayo que, a través de su representante legal, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, responda, en forma clara, precisa, completa y congruente, la solicitud escrita radicada por el gobernador de la

comunidad accionante en sus dependencias.

1. COMPULSAR COPIAS de este expediente a la Procuraduría General de la Nación para que, (i) de conformidad con el artículo 31 de la Ley 1755 de 2015, determine si existe mérito para iniciar una investigación disciplinaria, por las omisiones de la Gobernación del Putumayo en relación con la petición formulada por la comunidad accionante, a la que hizo referencia esta providencia; y (ii) de conformidad con los mandatos superiores que le imponen el resguardo del ambiente, corrobore la actuación de CORPOAMAZONÍA como autoridad ambiental a cargo del proyecto vial denominado "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo", en atención con sus competencias constitucionales y legales. Asimismo, para que determine si existe mérito para investigar la falta de respuesta de esa entidad ante los requerimientos efectuados por esta Corporación, dentro del expediente de la referencia.

1. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Inicialmente, la comunidad indígena accionante dirigió la presente acción de tutela contra la empresa SECONTSA S.A.S., al identificarla como ejecutora del proyecto vial. No obstante, en el curso del trámite constitucional, se aclaró que el ejecutor del proyecto es el Consorcio Craing, por lo que se identifica a este último como el accionado.

2 Escrito de tutela. Cuaderno 1. Folio 2.

3 Concretamente refirió que habita el territorio que abarca tres veredas de Orito (Achotico, Bajo Guayabal y La Pedregosa) y 18 de Valle del Guamuez (Alta Güisia, Brisas del Palmar, Costa Rica, El Cairo, El Placer, El Rosal, El Tigre, Guaduales, La Concordia, La Hormiga, Las Vegas, Loro 1, Los Ángeles, Los Laureles, Miravalle, Remolino, San Isidro y Zarzal).

4 Escrito de tutela. Cuaderno 1. Folio 3.

5 Ídem.

6 En la acción de tutela no se precisa el destino de la comunicación. No obstante, de los anexos de la demanda (Escrito de tutela. Cuaderno 1. Folio 22) y de las diferentes contestaciones en este asunto, como se detallará más adelante, se infiere que la misma iba dirigida a la Gobernación del Putumayo.

7 Se trata de personas determinadas con sus nombres, que no se señalarán en esta providencia por razones de seguridad, en la medida en que, tras las manifestaciones de la tutelante, aún no se puede descartar una situación de riesgo para ellas.

8 La autoridad tradicional que actúa en nombre de la accionante especificó que la acción de tutela la promovía contra la empresa SECONTSA S.A.S., y solicitó vincular a las demás -los Ministerios del Interior, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA), la Gobernación del Putumayo, la Alcaldía de Valle del Guamuez y la Alcaldía de Orito-, a excepción de la Defensoría del Pueblo y de la Personería Municipal. En tal sentido, la vinculación de las siete primeras entidades responde a la solicitud efectuada por la accionante. Así, la conformación del extremo pasivo proviene de la iniciativa de la demandante.

9 Mediante el auto de pruebas del 29 de enero de 2021, se indagó por si en el curso del trámite había sido necesario practicar alguna diligencia al respecto. Pero mediante correo electrónico del 11 de febrero de 2021, el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez, afirmó no haber empleado esa previsión para efectuar ninguna otra diligencia en el marco de este asunto. (Cfr. Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez. "Envió respuesta Corte Constitucional". Fecha de envío del mensaje: jueves, 11 de febrero de 2021 8:32.)

10 Mediante el auto de pruebas del 29 de enero de 2021, se indagó por si en el curso del trámite había sido necesario practicar alguna diligencia al respecto. Mediante correo electrónico del 11 de febrero de 2021 (Expediente T-7.977.189. Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez. "Envió respuesta Corte Constitucional". Fecha de envío del mensaje: jueves, 11 de febrero de 2021 8:32.) el Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez, afirmó no haber empleado esa previsión para efectuar ninguna otra diligencia en el marco de este asunto.

11 Informe Secretarial. Cuaderno 1. Folio 134.

12 Contestación a la acción de tutela de la Alcaldía de Orito. Cuaderno 1. Folio 31.

13 Ibidem. Folio 32.

14 "ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades: // 1. En el sector hidrocarburos: (…) 2. En el sector minero: (…) 3. La construcción de presas, represas o embalses, cualquiera sea su destinación con capacidad mayor de doscientos millones (200.000.000) de metros cúbicos de agua. // 4. En el sector eléctrico: (…) // c) El tendido de las líneas de transmisión del Sistema de Transmisión Nacional (STN), compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes subestaciones que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a doscientos veinte (220) KV. // 5. Los proyectos para la generación de energía nuclear. // 6. En el sector marítimo y portuario: (…) // 7. La construcción y operación de aeropuertos internacionales y de nuevas pistas en los mismos. // 8. Ejecución de obras públicas: // 8.1. Proyectos de la red vial nacional referidos a: // a) La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma; // b) La construcción de segundas calzadas; salvo lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo

2.2.2.5.1.1 del presente Decreto. // c) La construcción de túneles con sus accesos. // 8.2 Ejecución de proyectos en la red fluvial nacional referidos a: (…) 8.3. La construcción de vías férreas y/o variantes de la red férrea nacional tanto pública como privada; // 8.4. La construcción de obras marítimas duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas; // 9. La construcción y operación de distritos de riego y/o de drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas; // 10. Pesticidas: // 10.1. La producción de pesticidas; // 10.2. La importación de pesticidas en los siguientes casos: (…) 11. La importación y/o producción de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales de carácter ambiental, salvo en aquellos casos en que dichas normas indiquen una autorización especial para el efecto. Tratándose de Organismos Vivos Modificados – OVM, para lo cual se aplicará en su evaluación y pronunciamiento únicamente el procedimiento establecido en la Ley 740 de 2002, y en sus decretos reglamentarios o las normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen. // 12. Los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: // a) Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas; // b) Los proyectos, obras o actividades señalados en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del presente decreto, localizados en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales previamente determinadas, siempre y cuando sean compatibles con el plan de manejo ambiental de dichas zonas. // 13. Los proyectos, obras o actividades de construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas protegidas públicas nacionales de que trata el presente decreto distintas a las áreas de Parques Nacionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva. // Lo anterior no aplica a proyectos, obras o actividades de infraestructura relacionada con las unidades habitacionales y actividades de mantenimiento y rehabilitación en proyectos de infraestructura de transporte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, salvo las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo dispuesto el artículo 2.2.2.5.4.4.del presente Decreto. (Decreto 2041 de 2014, art.8)". // 14. Los proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el inciso segundo del numeral 19 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. // 15. Los proyectos que requieran trasvase de una cuenca a otra cuando al menos una de las dos presente (sic) un valor igual o superior a 2 metros cúbicos/segundo durante los períodos de mínimo caudal. // 16. La introducción al país de

parentales, especies, subespecies, razas, híbridos o variedades foráneas con fines de cultivo, levante, control biológico, reproducción y/o comercialización, para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre (…). // PARÁGRAFO 1º. Para los proyectos de hidrocarburos en donde el área de interés de explotación corresponda al área de interés de exploración previamente licenciada, el interesado podrá solicitar la modificación de la licencia de exploración para realizar las actividades de explotación. En este caso se aplicará lo dispuesto en el artículo 4º del presente decreto. // PARÁGRAFO 2º. En lo que respecta al numeral 12 del presente-artículo previamente a la decisión sobre la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contará con el concepto de la Parques Nacionales Naturales de Colombia. // Los senderos de interpretación, los utilizados para investigación y para ejercer acciones de control y vigilancia, así como los proyectos, obras o actividades adelantadas para cumplir las funciones de administración de las áreas protegidas que estén previstas en el plan de manejo correspondiente, no requerirán licencia ambiental. // PARÁGRAFO 3º. Los zoocriaderos de especies foráneas a los que se refiere el numeral 16 del presente artículo, no podrán adelantar actividades comerciales con individuos introducidos, ni con su producción, en ninguno de sus estadios biológicos, a menos que la ANLA los haya autorizado como predios proveedores y solamente cuando dichos especímenes se destinen a establecimientos legalmente autorizados para su manejo en ciclo cerrado. // PARÁGRAFO 4º. No se podrá autorizar la introducción al país de parentales de especies, subespecies, razas o variedades foráneas que hayan sido declaradas como invasoras o potencialmente invasoras por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el soporte técnico y científico de los Institutos de Investigación Científica vinculados al Ministerio. // PARÁGRAFO 5º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá señalar mediante resolución motivada las especies foráneas, que hayan sido introducidas irregularmente al país y puedan ser objeto de actividades de cría en ciclo cerrado. Lo anterior sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. // (Decreto 2041 de 2014, art.8)”

15 “ARTÍCULO 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción. // 1. En el sector minero (…) 2. Siderúrgicas, cementeras y plantas concreteras fijas cuya producción de concreto sea superior a diez mil

(10.000) metros cúbicos/mes. // 3. La construcción de presas, represas o embalses con capacidad igual o inferior a doscientos millones (200.000.000) de metros cúbicos de agua. // 4. En el sector eléctrico: (…) 5. En el sector marítimo y portuario: (…) // 6. La construcción y operación de aeropuertos del nivel nacional y de nuevas pistas en los mismos. // 7. Proyectos en la red vial secundaria y terciaria: // a) La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma; // b) La construcción de segundas calzadas; salvo lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo del artículo 2.2.2.5.1.1. del presente Decreto. // c) La construcción de túneles con sus accesos. // 8. Ejecución de obras de carácter privado en la red fluvial nacional: // a) La construcción y operación de puertos; // b) Rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madreviejas; // c) La construcción de espolones; // d) Desviación de cauces en la red fluvial; // e) Los dragados de profundización en canales y en áreas de deltas. // 9. La construcción de vías férreas de carácter regional y/o variantes de estas tanto públicas como privadas. // 10. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, recuperación y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos (…). // 11. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento (recuperación/reciclado) y/o disposición final de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) y de residuos de pilas y/o acumuladores. // Las actividades de reparación y reacondicionamiento de aparatos eléctricos y electrónicos usados no requieren de licencia ambiental. // 12. La construcción y operación de plantas cuyo objeto sea el aprovechamiento y valorización de residuos sólidos orgánicos biodegradables mayores o iguales a veinte mil (20.000) toneladas/año. // 13. La construcción y operación de rellenos sanitarios (…) // 14. La construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes. // 15. La industria manufacturera para la fabricación de: // a) Sustancias químicas básicas de origen mineral; // b) Alcoholes; // c) Ácidos inorgánicos y sus compuestos oxigenados. // 16. Los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas, con excepción de los hidrocarburos. // 17. La construcción y operación de distritos de riego y/o drenaje para áreas mayores o iguales a cinco mil (5.000) hectáreas e inferiores o iguales a veinte mil (20.000) hectáreas. // 18. Los proyectos que requieran trasvase de una cuenca a otra cuando al menos una de las dos presente (sic) un valor igual o inferior a dos (2) metros cúbicos/segundo, durante los períodos de mínimo caudal. // 19. La caza comercial y el establecimiento de zoocriaderos con fines comerciales. // 20. Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema

de Parques Regionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas; // 21. Los proyectos, obras o actividades de construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas protegidas públicas regionales de que tratan los artículos 2.2.2.1.1.1. al 2.2.2.1.6.6. de este Decreto, distintas a las áreas de Parques Regionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva. // Lo anterior no aplica a proyectos, obras o actividades de infraestructura relacionada con las unidades habitacionales y actividades de mantenimiento y rehabilitación en proyectos de infraestructura de transporte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, salvo las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo dispuesto el artículo 2.2.2.5.1.1. del presente Decreto. (..) // (Decreto 2041 de 2014, art. 9)". // 22. Los proyectos, obras o actividades sobre el patrimonio cultural sumergido, de que trata el artículo 4 de la Ley 1675 del 2013, dentro de las doce (12) millas náuticas // PARÁGRAFO 1º. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán la competencia a que se refiere el numeral 5 del presente Artículo, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otras autoridades ambientales sobre las aguas marítimas, terrenos de bajamar y playas. // Así mismo, dichas autoridades deberán en los casos contemplados en los literales b) y e) del citado numeral, solicitar concepto al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andréis (Invernar) sobre los posibles impactos ambientales en los ecosistemas marinos y costeros que pueda generar el proyecto, obra o actividad objeto de licenciamiento ambiental. // PARÁGRAFO 2º. Para los efectos del numeral 19 del presente artículo, la licencia ambiental contemplará las fases experimental y comercial. La fase experimental incluye las actividades de caza de fomento, construcción o instalación del zoocriadero y las actividades de investigación del proyecto. Para autorizar la fase comercial se requerirá modificación de la licencia ambiental previamente otorgada para la fase experimental. // Cuando las actividades de caza de fomento se lleven a cabo fuera del área de jurisdicción de la entidad competente para otorgar la licencia ambiental, la autoridad ambiental con jurisdicción en el área de distribución del recurso deberá expedir un permiso de caza de fomento de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente. De igual forma, no se podrá autorizar la caza comercial de individuos de especies sobre las cuales exista veda o prohibición. // PARÁGRAFO 3º. Las Corporaciones Autónomas Regionales solamente podrán otorgar licencias ambientales para el establecimiento de zoocriaderos con fines comerciales de especies exóticas en ciclo cerrado; para tal efecto, el pie parental deberá provenir de un zoocriadero

con fines comerciales que cuente con licencia ambiental y se encuentre debidamente autorizado como predio proveedor. // PARÁGRAFO 4º. Cuando de acuerdo con las funciones señaladas en la ley, la licencia ambientar para la construcción y operación para tos proyectos, obras o actividades de qué trata este artículo, sea solicitada por las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales a que se refiere el artículo 66 de la ley 99 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, esta será de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). // Así mismo, cuando las mencionadas autoridades, manifiesten conflicto para el otorgamiento de una licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá asumir la competencia del licenciamiento ambiental del proyecto, en virtud de lo dispuesto en el numeral 31 del artículo 5º de la citada ley. // PARÁGRAFO 5º. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no tendrán las competencias señaladas en el presente artículo, cuando los proyectos, obras o actividades formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). // (Decreto 2041 de 2014, art.9)".

16 Pese a que el oficio se relaciona como anexo aportado por la entidad, el mismo no integra este expediente. Mediante el auto de pruebas del 29 de enero del 2021, se le solicitó a la entidad aportarlo.

17 Escrito de contestación del Ministerio del Interior. Cuaderno 1. Folio 45.

18 Escrito de contestación de la Gobernación del Putumayo. Cuaderno 1. Folio 54.

19 Escrito de contestación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Cuaderno 1. Folio 64.

20 Acta del 15 de septiembre de 2019. Cuaderno 1. Folio 93.

21 En efecto, se observa que no hay anotaciones ni precisiones exactas que den cuenta de la participación de la comunidad indígena en la reunión o de su oposición al proyecto.

22 Anexo al escrito de tutela. Mapa que hace la representación cartográfica de la intervención vial. Cuaderno 1. Folio 93.

23 Auto del 29 de enero de 2021. En esta providencia se ordenó: "Primero. OFICIAR a la

comunidad indígena ‘Telar Luz del Amanecer’ para que, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación del presente auto, a través de su gobernador, y en la forma en que mejor se ajuste a sus tradiciones (esto es, mediante escrito, video(s), archivo(s) de audio o cualquier otro documento que pueda remitir a través de correo electrónico), responda en forma detallada cada una de las preguntas que componen el siguiente cuestionario: // a) Describa la relación que tenía la comunidad con el camino que la accionada ha intervenido, antes de que empezara la obra. Luego, describa cómo es ahora el vínculo con el camino, qué transformaciones se han generado en la cultura del grupo, en la relación entre sus miembros, en su percepción del mundo y en su seguridad, en virtud del proyecto. // b) ¿Qué significa que la comunidad se organizó en el año 2016? ¿Para ese momento acudió a las autoridades no indígenas del Estado colombiano para formalizar dicha organización? ¿A cuáles? En caso de tener documentos que soporten esta respuesta, por favor enviarlos al correo electrónico que se le informará más adelante en este auto. // c) La concesión Craing, ejecutora del proyecto, manifestó haber invitado a la comunidad en dos oportunidades para socializar el proyecto de mejoramiento vial, en forma específica. ¿Usted recibió dichas invitaciones? ¿Desde el momento en que formuló esta acción de tutela, ha asistido a alguna jornada de socialización (sin contar la del 15 de septiembre de 2019)? // d) Usted mencionó varios perjuicios espirituales para la comunidad a partir del desarrollo de la obra. Por favor, explique cómo afecta la obra la dimensión espiritual de la comunidad. Si es posible, refiera algunos ejemplos. Además, ¿en qué medida el desarrollo del proyecto maltrata la Pacha Mama y a los Espíritus Mayores como ustedes lo mencionan? // e) Destaque ¿cuál es la relevancia de la vía que es objeto del contrato, en la relación diferenciada que tiene la comunidad con el territorio y cómo impacta su identidad cultural? ¿Cuáles son o serán los efectos que puede acarrear la pavimentación de la vía para los miembros de la comunidad, para sus instituciones, para sus pobladores, para su economía, sus tradiciones, sus ritos, sus ceremonias o la práctica de su medicina ancestral? // f) Ustedes mencionaron la importancia y el nexo vital entre la comunidad indígena y su territorio, sin embargo, ¿cuáles son los lugares más representativos de su cultura y sus tradiciones que se han visto alterados por la obra en lo que va de la ejecución de la obra? ¿cuáles de ellos la comunidad considera que, pese a no registrar aún ninguna alteración, probablemente -y según su concepción- se verán comprometidos y vulnerados con el desarrollo de la obra? ¿por qué? // g) ¿Ha sufrido la comunidad, en las relaciones con personas del exterior, inconveniente alguno? // h) ¿Por qué la comunidad considera que el proyecto afecta su derecho a la vida digna por falta de

garantías para la seguridad de sus miembros? ¿Qué hechos han provocado esa percepción? // i) ¿Por qué la comunidad considera que el proyecto afecta su derecho a la salud y al ambiente sano? ¿Qué hechos han provocado esta percepción? // j) ¿La comunidad pretende que el amparo a sus derechos fundamentales se conceda como mecanismo transitorio, es decir que se conceda mientras ustedes acuden a otro juez y este defina sus derechos o, por el contrario, pretenden una protección en forma definitiva por vía de tutela? // k) ¿Cómo conocieron del proyecto vial? ¿Qué información tienen sobre él? ¿Cómo la obtuvieron? // l) Además de la petición radicada en la Gobernación del Putumayo, ¿presentó la comunidad alguna otra solicitud de reunión ante alguna de las autoridades contra la que formuló esta acción de tutela o ante las entidades que solicitó vincular? Si es así, por favor especifique si la solicitud fue verbal o escrita, en qué fecha se hizo y si obtuvo alguna respuesta de las autoridades que se han pronunciado en este asunto. // m) ¿Recuerda qué argumentos dio en la reunión del 15 de septiembre de 2019 como sustento de su intervención al final de la audiencia? En caso afirmativo menciónelos e informe qué conducta adoptaron la Gobernación, la empresa y las alcaldías accionadas con respecto a su intervención. ¿Usted o alguna de las autoridades de la comunidad firmaron el acta de esa reunión? // n) Entre las veredas que ocupa actualmente la comunidad, la tutela mencionó a Brisas del Palmar. Según la información contenida en el expediente, en esa vereda ya se inició el proyecto vial. ¿Se han realizado acciones del ejecutor o de las autoridades, que hayan alterado la forma en la que los miembros de la comunidad llevan a cabo su día a día? Mencione ejemplos de los problemas específicos que ha ocasionado la presencia y/o la conducta de las personas que actualmente desarrollan la obra, si los hay. // o) Además de la vereda Brisas del Palmar, en que otras veredas que coinciden con el territorio de la comunidad se han presentado problemas desde el momento en que se inició el proyecto o en la preparación de las obras. ¿Cuáles han sido estos inconvenientes? // p) ¿A qué razón o hechos se debe la medida cautelar que solicitó, en el sentido de que se proteja a las autoridades de la comunidad, a sus suplentes y también a los hijos y nietos del gobernador? Explique por qué solicita la medida para cada una de las personas relacionadas en la medida cautelar, en qué consistiría la protección y por qué es urgente que se profiera. ¿Cómo contribuyen esas medidas a su propósito de exigir su derecho a la consulta previa? // q) ¿Existen formas tradicionales de transporte que puedan verse afectadas por el desarrollo del proyecto denominado ‘Mejoramiento de Vías Terciarias para Una Paz Estable y Duradera en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo’? // r) Explique por favor, con sus

palabras, el mapa aportado con el escrito de tutela. // Todas las respuestas, se entenderán hechas bajo la gravedad del juramento, y podrán complementarse con la información relevante que la comunidad quiera suministrar y con los documentos correspondientes y los que deseen aportar".

24 Expediente T-7.977.189. Defensoría del Pueblo. "DEFENSORIA: Se ha generado una Respuesta con No. 20210040700633981". Fecha de envío del mensaje: viernes, 26 de febrero de 2021 13:13. Archivo adjunto: "Anexo_00005.pdf -Memoria de reunión".

25 Ídem. El gobernador de la comunidad describió el proceso de constitución de la comunidad así: "nos organizamos como derecho propio, a nuestros usos y costumbres en nuestro reconocimiento, organizamos el cabildo y la comunidad lo acepto, la comunidad se reunión con los comuneros y dijimos, entonces organicemos nuestro cabildo, ya no podemos allá, organicémonos, nos organizamos, hicimos una minga en el año 2016 y ya se siguió nombrando el cabildo y las autoridades, el gobernador y así todo ya registramos hicimos el acta de registro de la comunidad, el censo y todo eso y ya pasamos a la alcaldía para hacer dar a conocer que hay otro cabildo".

26 Ídem.

27 Ídem.

28 Ídem.

29 Ídem.

30 Ídem.

31 Ídem.

32 Ídem.

33 Ídem.

34 Ídem.

35 Ídem.

37 Ídem.

38 Ídem.

39 Ídem.

40 Ídem.

41 Ídem.

42 Ídem.

43 Ídem.

44 Ídem.

45 Ídem.

46 Ídem. El gobernador lo describió de la siguiente manera: “Hay veces que salgo y encontrado hasta 10 tanques y la caravana de esos carros pesados lleva vibrando por encima, toca quedarse parado uno quieto porque son largas, uno, otro, otro y otro la verdad son bastantes, si el otro día pasaban 20 tanques más fuera de eso pasaban llevando esas máquinas más encima, esas son grandotas y quedan completa en la carretera y más de eso toca hacerse un lado y toca esperar que pasen’. Precisó que en su mayoría se trata de vehículos relacionados con la actividad petrolera, pues “[p]or allá arriba hay pozos petroleros, para arriba hay 3 pozos petroleros, es zona petrolera’. ¿O sea la mayoría del tránsito de esos vehículos es destino a esas zonas de explotación petrolera? Rpta. Si.”

47 Ídem.

48 Conforme el Concepto Etnológico de la Comunidad Indígena Telar Luz del Amanecer, la chagra es la unidad de producción familiar de alimentos y plantas, en el que además se efectúan procesos educativos, en que los mayores transmiten los conocimientos a los guaguas o niños. Expediente T-7.977.189. Ministerio del Interior. Jurídica Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. “NOTIFICACION OFI2021-2567-DCP-2500 COMO RESPUESTA REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL OPT-A-184-2021 – EXP. T-7977189.Acción de tutela instaurada por la comunidad indígena ‘Telar Luz del Amanecer’”.

Fecha de envío del mensaje: miércoles, 10 de febrero de 2021 15:59. Archivo adjunto: “Anexo 4 – Concepto etnológico Telar Luz del Amanecer”.

49 Expediente T-7.977.189. Defensoría del Pueblo. “DEFENSORIA: Se ha generado una Respuesta con No. 20210040700633981”. Fecha de envío del mensaje: viernes, 26 de febrero de 2021 13:13. Archivo adjunto: “Anexo_00005.pdf -Memoria de reunión”.

50 Ídem.

51 Ídem.

52 Ídem.

53 Ídem.

54 Ídem.

55 Ídem.

56 Ídem.

57 Ídem.

58 Auto del 29 de enero de 2021. “Segundo. OFICIAR al Consorcio Craing para que, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación del presente auto, responda en forma detallada, cada una de las preguntas que componen el siguiente cuestionario: // a) ¿Cómo obtuvo información sobre la existencia de la comunidad indígena ‘Telar Luz del Amanecer’? ¿Desde cuándo obtuvo esa información? ¿A qué obedecieron las invitaciones efectuadas a ese grupo étnico en particular, para efecto de socializar con él el proyecto? // b) Menciona haber citado a la comunidad accionante a una reunión, en dos oportunidades en las que su invitación no fue aceptada. ¿existen documentos o algún soporte asociado a las referidas invitaciones? En caso afirmativo, apórtelas con su respuesta. // c) ¿Cuándo se enteró de la presencia de la comunidad accionante en las zonas aledañas al proyecto? ¿Cuál fue el tratamiento (constataciones y decisiones) al respecto, en relación con el desarrollo del mismo? ¿cómo menguó los posibles efectos para la comunidad? // d) ¿Tuvo conocimiento del interés de la comunidad en el proceso de consulta previa? ¿por qué medio? ¿desde qué

momento? // a) (sic) Describa el estado de la vía a intervenir, con anterioridad a la ejecución de las obras asociadas al 'Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo' y los cambios que ha sufrido ese camino, durante y/o después de la intervención. // e) ¿En qué consiste específicamente el proceso de mejora de la vía terciaria en cuestión? Descríbalo en detalle. Además, especifique cuál es el porcentaje desarrollado de la obra y cuál es el restante de ejecución según el cronograma previsto para el efecto y precise en qué lugar almacena los materiales de construcción necesarios para la ejecución de la obra. // f) ¿En desarrollo de la obra ha efectuado algún tipo de cierres viales del camino carreteable intervenido? ¿En qué lugar se encuentran? Aporte la representación cartográfica de dichos cierres. ¿Fueron concertados con la comunidad indígena accionante? ¿Cuáles sí y cuáles no? // g) Presente el plan de manejo ambiental asociado a la obra y la solicitud de todos los tipos de aprovechamiento a que hubo lugar. ¿Hubo permiso de aprovechamiento por utilización de materiales de construcción? Si la respuesta es negativa, explique la razón. // h) Como ejecutor del contrato, ¿qué acciones llevó a cabo para asegurarse de que la obra por desarrollar no impactaba a ninguna comunidad tribal de conformidad con el literal e) del artículo 7° de la Ley 1682 de 2013? // i) Aporte copia del contrato N° 221 de 2019, que suscribió con todas o alguna(s) de las entidades territoriales que hacen parte de este trámite constitucional. // j) Afirmó en su escrito de contestación de la tutela que no hay evidencia de la intervención del gobernador de la comunidad indígena, el 15 de septiembre de 2019. ¿Con qué medios de prueba cuenta, para corroborar si se dio o no, tal intervención en ese momento y para acreditar dicha afirmación? // k) ¿Durante el desarrollo del proyecto ha tenido alguna solicitud o contacto con la comunidad indígena 'Telar Luz del Amanecer' en relación con el proyecto vial? ¿En qué momento? ¿De qué tipo ha sido la interacción? // Todas las respuestas se entenderán presentadas bajo la gravedad del juramento, y pueden complementarse con la información relevante que el consorcio quiera suministrar y con los documentos correspondientes. Si es el dicho de alguna persona es el medio de prueba que aporta el consorcio en el literal k), éste debe presentar documento escrito con las afirmaciones de los involucrados (asistentes a la jornada de socialización del 15 de septiembre de 2019), a quienes deberá informar que su testimonio se entenderá presentado también, bajo la gravedad del juramento."

59 Expediente T-7.977.189. CONSORCIO CRAING. "OFICIO OPT-A-177-2021 – EXP. T-7977189". Fecha de envío del mensaje: jueves, 18 de febrero de 2021 17:06. En dicha comunicación se registran un total de 13 archivos adjuntos, de los cuales se accedió a nueve

en formato pdf. Los otros cuatro archivos se aportaron a través de enlaces, a los que no fue posible tener acceso a través de Google drive, pues el mismo no fue autorizado por el remitente.

60 Expediente T-7.977.189. CONSORCIO CRAING. "OFICIO OPT-A-177-2021 – EXP. T-7977189". Fecha de envío del mensaje: jueves, 18 de febrero de 2021 17:06. Archivo adjunto: "7. Oficios enviados reunion (sic) 18 de enero 2020".

61 Expediente T-7.977.189. CONSORCIO CRAING. "OFICIO OPT-A-177-2021 – EXP. T-7977189". Fecha de envío del mensaje: jueves, 18 de febrero de 2021 17:06. Archivo adjunto: "11. Plan de manejo transito".

62 Ídem.

63 En el mencionado auto, se estableció que en la ejecución de la misma "deberán resguardarse todas las medidas de bioseguridad en el contacto con la comunidad accionante, con el objetivo de proteger a todas las personas implicadas".

64 Expediente T-7.977.189. Defensoría del Pueblo. "DEFENSORIA: Se ha generado una Respuesta con No. 20210040700633981". Fecha de envío del mensaje: viernes, 26 de febrero de 2021 13:13.

65 Expediente T-7.977.189. Defensoría del Pueblo. "DEFENSORIA: Se ha generado una Respuesta con No. 20210040700633981". Fecha de envío del mensaje: viernes, 26 de febrero de 2021 13:13. Archivo adjunto: "Respuesta N.20210040700633981".

66 Expediente T-7.977.189. Defensoría del Pueblo. "DEFENSORIA: Se ha generado una Respuesta con No. 20210040700633981". Fecha de envío del mensaje: viernes, 26 de febrero de 2021 13:13. Archivo adjunto: "Anexo_00006".

67 Ídem.

68 Ídem.

70 Expediente T-7.977.189. Juzgado Promiscuo Municipal de Valle del Guamuez. "Envió respuesta Corte Constitucional". Fecha de envío del mensaje: jueves, 11 de febrero 2021

8:32.

71 Auto del 29 de enero de 2021. “Quinto. OFICIAR a la Alcaldía de Orito para que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de esta decisión, responda cada una de las preguntas del siguiente cuestionario: // b) Describa las razones que llevaron a la formulación del proyecto denominado ‘Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo’. Informe si parte de la motivación, estuvo asociada al colapso del puente ubicado sobre el río Guamuez, conforme las afirmaciones de la Alcaldía del (sic.) Valle del Guamuez. // c) ¿En qué consiste en concreto dicho proyecto? Descríbalo en detalle. Especifique si incluye variaciones sobre alumbrado público y señalización para la seguridad de los peatones y la fauna, así como el incremento en el diseño geométrico en las franjas de reserva del camino. Precisé en qué consisten. // d) Indique ¿cuál era la vía conectada por el puente del río Guamuez? y ¿qué categoría tenía, es decir si era una vía primaria, secundaria o terciaria y qué puntos conectaba? ¿Cuál era la ubicación de la comunidad indígena accionante en ese momento? // e) Describa el estado de la vía a intervenir con anterioridad a la ejecución de las obras asociadas al ‘Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo’ y también los cambios que ha sufrido durante y/o después de la intervención. // f) ¿Actualmente cuál es el estado del proyecto denominado ‘Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo’? ¿Cuál es el porcentaje desarrollado y cual el restante para este momento? ¿Cuál es el cronograma de ejecución previsto en el mencionado proyecto? ¿Cuál es la ubicación de la comunidad indígena accionante en ese momento? // g) ¿Cuál es la categoría de la vía a intervenir, cuya mejora se ha cuestionado? ¿El proyecto de obra implica su recategorización? // h) ¿Qué gestiones efectuó para descartar la afectación de territorios indígenas en el marco del proyecto? // i) ¿Cuál es el Plan de Manejo Ambiental que se fijó con el propósito de llevar a cabo la obra? Apórtelo. ¿En él se especifica la presencia de la comunidad indígena accionante? ¿Cómo se descartaron los efectos sobre ella? ¿En el proceso de determinación de dicho Plan, la comunidad indígena participó? ¿En qué forma? Envíe junto con su respuesta los documentos que soportan sus afirmaciones. // j) ¿Qué tipos de autorización se solicitaron y se concedieron o se negaron para la ejecución de la obra? ¿Hubo permisos de aprovechamiento? ¿Cuáles? Apórtelos. // k) ¿En qué lugar se efectúa el almacenamiento de los materiales de construcción? ¿A qué distancia se encuentra del territorio de la comunidad indígena accionante? En caso en el que el almacenamiento de materiales se encuentre en el

territorio indígena, ¿qué concertaciones se efectuaron con la comunidad para emplear dicho territorio? // l) ¿La ejecución del proyecto ameritó cierres viales? En caso afirmativo, ¿cuáles? ¿Todos fueron concertados con la comunidad indígena accionante? // m) ¿La pavimentación de la vía terciaria que conecta las veredas Siberia a El Placer implica la ampliación geométrica de la misma y de su franja de reserva? Explique y justifique su respuesta. // n) Explique si ¿la obra 'Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo' hace parte de las medidas territoriales que se desprenden del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, como lo sugirió CORPOAMAZONÍA? // o) En la contestación de la acción de tutela la alcaldía sostiene que: 'como se expuso en la respuesta de la acción de tutela bajo el radicado 2020-00015, en la misma se explicó su señoría los pasos a seguir para la realización de la consulta previa'. ¿Esta afirmación sugiere que la accionante ya había interpuesto una acción de tutela sustentada en los hechos que ahora pone de presente? En caso afirmativo, relacione ante qué autoridad judicial se tramitó y, en cualquier caso, aporte todos los documentos que tenga sobre el proceso con radicado 2020-00015 mencionado. // p) Aporte copia completa del contrato N°221 de 2019, así como de la actuación administrativa referida al proyecto denominado 'Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo'."

72 "Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), responsables de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR)", conforme la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

73 Expediente T-7.977.189. Alcaldía de Orito (Putumayo). Despacho orito-putumayo. "Fwd: RESPUESTA OFICIO OPT-A-180-2021 – EXP. T-7977189". Fecha de envío del mensaje: miércoles, 24 de febrero de 2021 12:12. Archivo adjunto: "respuesta corte constitucional".

74 Ídem.

75 Ídem.

76 Ídem.

77 Ídem.

78 Expediente T-7.977.189. Personería Municipal de Orito (Putumayo). “OFICIO No.111 DEL 10-02-2021”. Fecha de envío del mensaje: viernes, 12 de febrero de 2021 10:16. Archivo adjunto: “111.pdf”.

79 Auto del 29 de enero de 2021. “Octavo. OFICIAR al Ministerio del Interior para que, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación del presente auto, responda el siguiente cuestionario: // a) ¿La comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer” ha sido reconocida como grupo étnico? En caso afirmativo aporte los actos administrativos de reconocimiento y aquellos en los que conste la representación de la misma. // b) ¿En qué lugar(es) se asienta esa comunidad? Discrimine entre lugares titulados, ocupados y utilizados, y precise sus coordenadas de ubicación. Señale las fuentes de la información empleadas para llegar a las conclusiones expuestas en su contestación a esta pregunta. // c) ¿Desde cuándo se estima conformada la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer” y cuál es su ubicación geográfica? ¿En el territorio que ocupa se encuentra la vía terciaria que conecta la vereda Siberia a la vereda El Placer de la que trata este asunto? // d) Según la información que reposa en sus bases de datos describa la organización y dinámica de la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”. Caracterice a la comunidad según sus usos y costumbres. // e) ¿Cuál fue el fundamento de la Certificación CER2020-361-DAI-2200? Remita copia digital de los soportes empleados en la consolidación de la certificación, y precise si para emitirla efectuó o se basó en alguna constatación en campo, describa sus resultados y aporte el documento que da cuenta de ella. // f) ¿A qué se refiere con que la Resolución N°001 del 16 de enero de 2019, aportada por la parte demandante no alude a las familias que componen la comunidad? Profundice en las afirmaciones que hizo en el escrito de contestación a la acción de tutela a este respecto. Según su percepción ¿sobre qué familias trata esa resolución y a cuáles de las mencionadas por el actor en su escrito de tutela excluye? // g) ¿Qué otros actos administrativos ha proferido para el reconocimiento formal de la comunidad? Envíelos junto con su respuesta. // h) ¿Con qué mecanismos alternativos además de la solicitud de consulta previa cuenta una comunidad indígena para participar y para que el ejecutor de un proyecto que no requiere licenciamiento ambiental indague sobre la presencia de dichas comunidades, reconozca sus necesidades y conozca de su eventual oposición? ¿Cuenta ese Ministerio con algún mecanismo de concertación en estos casos? Si existe, ¿cuál es el alcance de las decisiones que toma el Ministerio ante eventos de oposición por parte de las comunidades indígenas? // i) ¿El territorio de la comunidad indígena está atravesado por alguna vía de primer orden cuyo alcance, de conformidad con la Ley 1228 de

2008, es de orden nacional? ¿Puede la mejora vial llevar a una recategorización de la vía objeto de disputa? ¿Qué implicaciones tiene para la comunidad indígena y para quienes transitan por esa ruta, que se diga que se trata de una vía que pertenece a la nación? ¿Las vías que son parte de los territorios indígenas, pueden y con qué alcance, ser consideradas parte del territorio ancestral de tales comunidades? ¿En qué medida o bajo qué circunstancias?"

80 Expediente T-7.977.189. Ministerio del Interior. Jurídica Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. "NOTIFICACION OFI2021-2567-DCP-2500 COMO RESPUESTA REQUERIMIENTO CORTE CONSTITUCIONAL OPT-A-184-2021 – EXP. T-7977189.Acción de tutela instaurada por la comunidad indígena 'Telar Luz del Amanecer'". Fecha de envío del mensaje: miércoles, 10 de febrero de 2021 15:59. Archivo adjunto: "respuesta solicitud corte constitcional_ffe8".

81 Ídem.

82 Ídem.

83 Ídem.

84 Ídem.

85 Auto del 29 de enero de 2021. "Noveno. OFICIAR a la Gobernación del Putumayo para que en el término de cinco (5) días contados a partir del momento de la notificación de esta providencia responda el siguiente cuestionario: // a) ¿Cuál fue el trámite dado a la petición radicada por el gobernador de la comunidad indígena accionante el 15 de septiembre de 2019 en sus dependencias? En caso de que en su respuesta contemple la falta de competencia de la entidad sobre la materia, precise ¿a qué autoridad remitió la solicitud y cuándo lo hizo? Si, por el contrario, se dio respuesta a la petición, remita copia digital de esa contestación. // b) ¿Cuál es el estado de la ejecución del proyecto en cuestión? // c) ¿Cuál es la categoría de la vía a intervenir, cuya mejora se ha cuestionado? ¿El proyecto de obra implica su recategorización? // d) ¿Presidió la jornada de socialización del proyecto "Mejoramiento de Vías Terciarias en los municipios de Orito y Valle del Guamuez, en el departamento del Putumayo"? ¿Conoció en ella de las alegaciones presentadas por la comunidad accionante?"

86 Expediente T-7.977.189. Departamento del Putumayo, Planeación. “Respuesta Expediente T-7.977.189”. Fecha de envío del mensaje: martes, 2 de marzo de 2021 16:23. Archivo adjunto: “scanner20210302_277”. Respuesta emitida luego de haber solicitado un plazo adicional de cinco días para responder mediante correo electrónico: Expediente T-7.977.189. Departamento del Putumayo, Respuestas OJD. “CUMPLIMIENTO A AUTO DEL 29 DE ENERO DEL 2021 – EXPEDIENTE T-7.977.189”. Fecha de envío del mensaje: lunes, 1 de marzo de 2021 17:04. En este último planteó, su imposibilidad de dar respuesta en el lapso inicialmente previsto a causa de un ejercicio de empalme de la administración departamental.

87 Se trató del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Ministerio de Transporte, la Asociación de Ingenieros Civiles de la Universidad Nacional y el Departamento de Ingeniería Civil de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia (sedes Bogotá y Amazonía), la Especialización en Vías y Transporte de la Facultad de Ingeniería y Arquitectura de la Sede Manizales de la Universidad Nacional, el Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental de la Universidad de los Andes, el Departamento en Ingeniería de Transporte y Vías de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y la Sociedad Colombiana de Ingenieros. Esta última solicitó un plazo adicional para contestar, mismo que fue concedido en un lapso adicional de cinco días, mediante auto del 10 de febrero de 2021. La Universidad Nacional -Sede Bogotá- manifestó su imposibilidad para atender el llamado, ante la carga actual que pesa sobre sus docentes (Expediente T-7.977.189. Universidad Nacional de Colombia, Decanatura De Ingeniería. “B.DFI-032-21”. Fecha de envío del mensaje: miércoles, 10 de febrero de 2021 10:22. Archivo adjunto: “CORTE CONSTITUCIONAL CUESTIONARIO firmado MAGP”).

88 Auto del 29 de enero de 2021. “Décimo. OFICIAR (…) para que cada una de esas entidades, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación del presente auto, presten su colaboración en este trámite constitucional y así, resuelvan el siguiente cuestionario: // a) Toda vez que tanto el Manual de Diseño de Vías, como la Ley 1228 de 2008 han estipulado distintas configuraciones geométricas para las vías, según el orden en el que estén categorizadas (primero, segundo y tercero, dada su funcionalidad y la conectividad entre los distintos territorios, como también el flujo de vehículos diarios que transitan por ellas), en su opinión experta ¿la pavimentación de una vía terciaria que, conforme al Manual involucra la alteración de las previsiones geométricas para adecuarse a las vías de segundo

orden, implica, puede implicar o sugiere, de algún modo, la recategorización de la vía de tercer orden y su transformación en una de segundo o, incluso, de primer orden? Explique su respuesta. // b) En ese orden de ideas, ¿la pavimentación de una vía veredal podría significar la extensión de las zonas de reserva para carreteras o una variación en su metraje? Explique su respuesta. // c) Así mismo, ¿la pavimentación de una vía veredal, conforme al mismo Manual, podría generar el aumento del flujo vehicular y de las condiciones de tránsito sobre la vía, como por ejemplo las normas en relación con la velocidad permitida, la señalización y la capacidad de carga? Explique su respuesta. // d) ¿La pavimentación de una vía terciaria, con los parámetros geométricos de las rutas terrestres de segundo orden, conlleva o puede sugerir el cambio de funcionalidad de la misma, es decir, significa que no será solo un canal de comunicación entre veredas, sino que además lo será entre municipios y entre estos y las vías de primer orden? ¿ello involucra variaciones en el flujo vehicular y en la velocidad de este? // e) ¿Una modificación que signifique la recategorización de una vía en otro orden distinto, puede asumirse como una simple mejora vial, desprovista de cualquier tipo de licenciamiento o autorización ambiental? // f) ¿La pavimentación de una vía veredal carreteable tiene otro tipo de exigencias en materia de alumbrado público y puntos previstos para el cruce de los peatones y de la fauna en condiciones de seguridad para ellos? ¿El cambio de los parámetros geométricos puede hacer exigible ese tipo de transformaciones? // g) Desde su experiencia y experticia, conceptúe si las transformaciones que se generan con la pavimentación de una vía carreteable pueden eventualmente significar cambios en la geometría de la vía, en su uso y su categorización, que puedan generar una afectación directa a las comunidades que la circundan. // h) -Pregunta exclusiva para la ANI y el INVIAS- ¿Habida cuenta de los razonamientos expuestos hasta este punto, entendería que tiene alguna responsabilidad o injerencia sobre la vía objeto de intervención en este asunto y sobre los planes de manejo ambiental asociados a ella? // Cada una de las entidades e invitadas podrá conceptuar sobre este asunto particular, para lo cual se le suministrará copia digital de esta providencia. Para efectos de lo anterior es preciso tener en cuenta que la vía a intervenir conecta El Placer (Valle del Guamuez) con Siberia (Orito), en el departamento del Putumayo. En caso de requerir el expediente, podrán solicitarlo y a vuelta de correo electrónico, por Secretaría General, se remitirá la copia del mismo."

89 Expediente T-7.977.189. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Escuela de Ingeniería de Transporte y Vías. "Respuesta a oficio: OPT-A-194-2021 – EXP. T-7977189". Fecha de envío del mensaje: lunes, 8 de febrero de 2021 17:47. Archivo adjunto: "respuesta

Corte Constitucional".

90 Ídem. En este aspecto cito el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras del INVIAS 2008, conforme el cual las vías terciarias "deben funcionar en afirmado. En caso de pavimentarse deberán cumplir con las condiciones geométricas estipuladas para las vías Secundarias".

91 Ídem.

92 Ídem.

93 Ídem.

94 Ídem.

95 Ídem.

96 Ídem. "[E]s posible concluir que la pavimentación de una vía veredal carreteable sí podría contemplar exigencias en materia de alumbrado público y puntos previstos para el cruce de los peatones y de la fauna en condiciones de seguridad para ellos. Así mismo, el cambio de los parámetros geométricos de las carreteras, como se ha indicado en las respuestas a preguntas anteriores, puede hacer exigible ese tipo de transformaciones".

97 Ídem.

98 Ídem.

99 Expediente T-7.977.189. Ministerio de Transporte. "RADICADO MT NO. 20215000115861". Fecha de envío del mensaje: miércoles, 10 de febrero de 2021 8:50. Archivo adjunto: "20215000115861_57921".

100 Ídem.

101 Ídem.

102 Ídem.

103 Expediente T-7.977.189. INVIAS. Juan Carlos Córdoba Castro. "Oficio OPT-A-186/2021

Expediente T-7977189". Fecha de envío del mensaje: miércoles, 10 de febrero de 2021 13:53. Archivo adjunto: "Respuesta Tutela".

104 Ídem.

105 Ídem.

106 Expediente T-7.977.189. INVIAS. EMAIL CERTIFICADO de Buzón Envío Respuestas. "Correspondencia del Instituto Nacional de Vías – oficios: OAJ 9095 (EMAIL CERTIFICADO de ***@invias.gov.co)". Fecha de envío del mensaje: jueves, 4 de marzo de 2021 16:47. Archivo adjunto: "OAJ 9095".

107 Expediente T-7.977.189. ANI Buzón Judicial. "Referencia: Expediente T-7.977.189 – Respuesta ANI a requerimiento del Despacho". Fecha de envío del mensaje: jueves, 11 de febrero de 2021 8:51. Archivo adjunto: "Respuesta Corte Constitucional_T-7.977.189. 10-02-2021".

108 Ídem.

109 Expediente T-7.977.189. ANI Edgar Mauricio Beltrán Cárdenas. "Respuesta a solicitud Expediente T-7977189. Acción de tutela instaurada por la comunidad indígena 'Telar Luz del Amanecer' contra la empresa SECONTSA S.A.S., los Ministerios del INTERIOR, de AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y otros". Fecha de envío del mensaje: viernes, 12 de febrero de 2021 8:51. Archivo adjunto: "20213040037941 Respuesta".

110 Ídem.

111 Expediente T-7.977.189. ANI correspondencia. "20213040037941 RESPUESTA ANI". Fecha de envío del mensaje: lunes, 15 de febrero de 2021 20:45. Archivo adjunto: "20213040037941".

112 Auto del 29 de enero de 2021. "Duodécimo. INVITAR a la Facultad de Humanidades (Departamento de Antropología) de la Universidad Nacional de Colombia (sedes Bogotá y Amazonía), a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes , a la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (Departamento de Antropología) de la Universidad de Antioquia , a la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales (Programa de Antropología) de la

Universidad del Cauca , a la Maestría en Estudios Amazónicos de la sede Amazonía de la Universidad Nacional de Colombia , a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) , a la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP) y a la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) , para que, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación del presente auto presenten su concepto sobre este asunto y respondan las siguientes preguntas: // a) ¿Cuál es la función de las vías carreteables en los territorios ocupados por las comunidades indígenas y cuál puede ser, en particular, su papel en la conservación de su identidad cultural y costumbres propias? ¿Su mejoramiento (pavimentación de caminos carreteables) puede incidir en sus dinámicas sociales, espirituales y religiosas, y/o variarla? // b) ¿En qué medida una posible variación en los caminos, sobre todo ante una eventual modificación de las franjas de reserva, cambia las dinámicas sociales y económicas de una comunidad étnica, y cómo podría hacerlo, específicamente, en el grupo indígena accionante? // c) ¿Existen particularidades sociales, económicas, culturales y políticas en la comunidad indígena accionante que permitan concluir que la modificación de esta vía carreteable genera un impacto directo en ella? // d) ¿Puede la mutación de una vía carreteable en una pavimentada, transformar la relación espiritual con el territorio y, a través de ella, con los ancestros de las comunidades indígenas? ¿En qué casos podría ocurrir este hecho? ¿Ocurre en este caso? // Cada una de las entidades y personas invitadas podrá conceptuar sobre este asunto particular, para lo cual se le suministrará copia digital de esta providencia. Para efectos de lo anterior es preciso tener en cuenta que la vía a intervenir conecta El Placer (Valle del Guamuez) con Siberia (Orito), en el departamento del Putumayo. En caso de requerir el expediente, podrán solicitarlo y a vuelta de correo electrónico, por Secretaría General, se remitirá la copia del mismo.”

113 Auto del 29 de enero de 2021.

114 Expediente T-7.977.189. Personería Municipal de Valle del Guamuez (Putumayo). “RESPUESTA OFICIO OPT-A182/2021 VALLE DEL GUAMUEZ PUTUMAYO”. Fecha de envío del mensaje: martes, 9 de marzo de 2021 17:38. Archivo adjunto: “OFICIO OPT-A182-2021 CORTE CONSTITUCIONAL (…)”.

115 Expediente T-7.977.189. Gobernación del Putumayo. Respuestas OJD. “CUMPLIMIENTO DE AUTO 29-01-2021 EXPEDIENTE T-7.977.189. Fecha de envío del mensaje: lunes, 15 de marzo de 2021 9:00. Archivo adjunto: “CUMPLIMIENTO DE AUTO 29-01-2021”.

116 Ídem. No se especifica cómo y en qué consisten estos replanteamientos.

117 Ídem.

118 Expediente T-7.977.189. Tribunal Administrativo de Nariño. “Expediente digital acción popular N°2020-00873, promovida por la comunidad indígena “Telar Luz del Amanecer”. Fecha de envío del mensaje: lunes, 8 de marzo de 2021 16:10.

119 Se trata de las sociedades BAKER HUGHES Colombia, Weatherford Colombia Limited, TGT Gammas S.A.S., FEPCO S.A.S., Tucker Energy Services S.A., Nabors Drilling International Limited, Bermuda JAM Ingenieria y Medio Ambiente S.A.S., Reservoir Group Sets Coring, Halliburton Latin América S.R.L. Sucursal Colombia, Schlumberger Sunerco S.A., Ulterra Latin Arnérica Sucursal Colombia y Nov Downhole de Colombia Transquintal S.A.S.

120 Expediente T-7.977.189. Notificaciones Judiciales. “Re: CE 1986/ Contestación ICANH, requerimiento T-7977189”. Fecha de envío del mensaje: jueves, 18 de marzo de 2021 16:23.

121 Expediente T-7.977.189. Juzgado 01 Promiscuo Municipal – Putumayo – Valle Del Guamuez. “RV: REMISIÓN ACCION DE TUTELA 2020-00015-00”. Fecha de envío del mensaje: martes, 6 de abril de 2021.

122 Ídem. De conformidad con la acción de tutela, la comunidad accionante precisó que se encuentra comprometida la integridad de la comunidad, pues sus miembros tienen dificultad para transitar y la vida de los niños, niñas y adultos mayores está comprometida, en tanto su movilidad no puede efectuarse en modo tranquilo y sus escuelas quedan en cercanía a la vía, sin que puedan desarrollar sus actividades escolares con la misma concentración. Además, el material particulado que desprenden los vehículos ha quedado en sus viviendas, fauna y plantas. Incluso, el paso de dichos vehículos ha afectado su espiritualidad, en tanto ella está atada al territorio.

124 Se trata de personas determinadas con sus nombres, que no se señalarán en esta providencia por razones de seguridad, en la medida en que, tras las manifestaciones de la tutelante, aún no se puede descartar una situación de riesgo para ellos.

125 Sentencia C-054 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

126 “ARTICULO 38. ACTUACION TEMERARIA. Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes. // El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.”

127 Sentencia T-001 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

128 Sentencia T-741 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En ella se precisó que la temeridad también se presenta en el evento en el que, a partir de cualquier elemento adicional, sin trascendencia, se pretende ocultar la identidad entre los asuntos de tutela.

129 Sentencia T-1103 de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería.

130 Ídem.

131 Sentencia T-184 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

132 Sentencia T-721 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

133 Sentencia T-169 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa. Al respecto cabe aclarar que, si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha contemplado la emisión de las sentencias de unificación como un hecho nuevo, que puede provocar la interposición de una nueva acción de tutela, la Magistrada sustanciadora ha precisado que no siempre las decisiones de unificación representan un cambio de la regla aplicable el caso concreto (AV a la Sentencia SU-637 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

134 Consolidado a partir de las consideraciones de la Sentencia T-281 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

135 Conforme al desarrollo jurisprudencial, podrán acudir a la acción de tutela de dos formas: una directa y otra indirecta. En forma directa lo hacen al promover la acción en nombre propio; en forma indirecta, cuando la formulan a través de (i) un representante legal (p.ej. los menores de edad, los incapaces absolutos y las personas con declaración judicial de

interdicción), (ii) de un apoderado judicial, (iii) de un agente oficioso o (iv) del Ministerio Público.

136 Sentencia T-300 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

137 RODRÍGUEZ, Gloria Amparo y MORA RODRIGUEZ, Alexandra. Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2010. p. 179. Conclusión con sustento en las conclusiones de PECES-BARBA, Gregorio. Los derechos colectivos. Una discusión sobre derechos colectivos, 2001, p. 67-76.

138 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

139 Sentencia T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos".

140 Sentencia C-463 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

141 Sentencia T-300 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

142 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

143 Cuaderno 1. Folio 2.

144 Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-279 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

145 Sentencia T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-416 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández.

146 Sentencia T-416 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández.

147 Artículo 1. Objeto. "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto (…)".

148 Artículo 5. “Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (…)”.

149 Cfr. Sentencia T-011 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger y SU-123 de 2018, MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

150 Para el efecto se recuerda que se trata de la Gobernación del Putumayo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la ANLA, la Alcaldía de Valle del Guamuez y la Defensoría Regional del Putumayo.

151 Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-345 de 2018 y T-444 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

152 Sentencia SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

153 Sentencia T-038 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

154 Sentencia SU-241 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

155 Sentencia T-091 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

156 Sentencias T-996A de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1013 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-889 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

157 Sentencias T-606 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes) y T-058 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

158 Sentencia T-058 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

159 Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-281 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

160 Sentencia T-480 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

161 Sentencia SU-424 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

162 Sentencia T-106 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

163 “Artículo 6º. Causales de improcedencia de la tutela. 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 encuentre el solicitante (…) Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

164 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

165 Sentencia T-001 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

166 Sentencia T-001 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

167 Sentencia T-601 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

168 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

170 M.P. María Victoria Calle Correa.

171 Sentencia SU-039 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

172 Sentencia SU-383 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

173 M.P. María Victoria Calle Correa.

174 MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

175 En esa misma línea, las Sentencias T-011 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) y T-281 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) , precisaron que la solicitud de amparo es el medio de protección de la consulta previa, pues su defensa “solo puede brindarse de modo efectivo y completo a través de la acción de tutela, en la medida en que los medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa tienen un objeto distinto, de rango legal, que se concentra en el acto administrativo y no en la protección integral de los derechos de los grupos étnicos” de la que depende su supervivencia.

176 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

177 No obstante, en respuesta al auto del 29 de enero de 2021, el Consorcio Craing aportó la que, a primera vista, podría ser la contestación suya a la acción popular. Sin embargo, la misma no obra entre los documentos que componen el expediente, conforme a las carpetas y archivos compartidos por el Tribunal Administrativo de Nariño, en sede de revisión.

178 Escrito de tutela. Cuaderno 1. Folio 2.

179 Consolidado a partir de las consideraciones de las Sentencias T-281 y T-444 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

180 BOBBIO, Norberto. El tiempo de los derechos. Editorial Sistema. Madrid, 1991. p. 110.

181 HOBSBAWN, Eric. Naciones y nacionalismos desde 1780. Crítica. Barcelona, 1992. p. 42 y 197.

182 Sentencia T-629 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

183 BOBBIO, Norberto. El tiempo de los derechos. Editorial Sistema. Madrid, 1991.

184 Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

185 BOBBIO, Norberto. El tiempo de los derechos. Op. cit. p. 40 a 45

186 Ídem.

187 Ídem. p. 111

188 Sentencia T-629 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

189 Ibidem. “por las cuales se coarta o excluye a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio”.

190 Sentencia T-291 de 2009. M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez. “aplicación de normas aparentemente neutras, pero que en la práctica generan un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado”.

191 Sentencia T-629 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

192 SERNA, Adrián. Ciudadanos de la geografía tropical. Ficciones históricas de lo ciudadano. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, 2006. p. 244 “las ciudadanías culturales se han visto sometidas a los desajustes históricos en la construcción de lo ciudadano. En primer lugar, porque esas identidades fueron el objeto privilegiado de la estigmatización colonial, que al imponerles unas calificaciones de inferioridad, de degeneración y de atraso, las convirtió en fuentes de los traumatismos del proyecto nacional. En segundo lugar, porque esas identidades fueron progresivamente desplazadas por el discurso del mestizaje, que pretendió homogeneizar a la nación en detrimento de las especificidades sociales y culturales. En tercer lugar, porque esas identidades fueron presentadas como remanentes o vestigios de un tiempo anterior que debía claudicar con el paso de la modernización. Si se quiere identidades sociales y culturales fueron contrapuestas a la identidad ciudadana y, en muchos casos, fueron utilizadas para negar la universalidad de la ciudadanía a las mujeres, a los indígenas y a los afrocolombianos”.

193 Sentencia SU-217 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

194 Sentencia T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

195 Sentencia T-568 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

196 FRASER, Nancy. ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. New left review, 2000, vol. 1, pp. 126-155. Para la autora, la falta de respeto como uno de los componentes de la injusticia cultural, consiste en “ser difamado/a o despreciado/a de manera rutinaria por medio de estereotipos en las representaciones culturales públicas y/o en las interacciones cotidianas”, que compromete la forma en que el mismo grupo minoritario afectado se percibe a sí mismo.

197 Según la traducción de GIDDENS, Anthony y SUTTON, Philip W. Conceptos esenciales de Sociología. Alianza editorial. Madrid, 2017. p. 773.

198 GIDDENS, Anthony y SUTTON, Philip W. Conceptos esenciales de Sociología. Alianza editorial. Madrid, 2017. p. 773 y 774.

199 Ibidem.

200 Consolidado a partir de las consideraciones de la Sentencia T-281 de 2019. M.P. Gloria

Stella Ortiz Delgado.

201 KYMLICKA, Will. Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1996, p. 58.

202 KYMLICKA, Will et al. Cosmopolitismo: Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.

203 BORRERO GARCÍA, Camilo. La cultura como derecho: acertijos e interrogantes. Derechos culturales, p. 185.

204 KYMLICKA, Will. Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1996, p. 17.

205 Sentencia SU-217 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

206 FRASER, Nancy. ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. New left review, 2000, vol. 1, p. 132.

207 HONNETH, Axel. La lucha por el reconocimiento. Barcelona: Crítica, 1997. p. 60.

208 Sentencia T-778 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

209 Sentencia T-772 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-882 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

210 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. También lo destacó la Sentencia T-444 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

211 Sentencias T-973 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-973 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-650 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

212 SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

213 Sentencia T-979 de 2006. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

214 Sentencia T-466 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y T-080 de 2018 (M.P. Carlos

Bernal Pulido).

215 Consolidado a partir de las consideraciones de las Sentencias T-281 y T-444 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

216 Sentencia T-226 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

217 Sentencia C-169 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

218 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

219 Conformado, en esta materia, por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Pacto Internacional sobre los Derechos, Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

221 Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “los procesos consultivos son un escenario esencial para asegurar la pervivencia física y la protección de las costumbres y tradiciones de esas colectividades explica, en efecto, que la Corte haya respaldado, desde sus primeras sentencias, la competencia del juez de tutela para impartir las órdenes que aseguren que estas sean informadas oportunamente sobre los proyectos que impacten sobre sus territorios o sus formas de vida y para que cuenten con la oportunidad de evaluar su impacto y de incidir en la formulación de la decisión de que se trate”.

222 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

223 Sentencia SU-383 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

224 Sentencias T-376 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa y T-550 de 2015 M.P. Myriam Ávila Roldán.

225 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

226 Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

227 Sentencia SU-217 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

228 Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

229 Sentencia SU-097 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

230 Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

231 RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia. Editorial Universidad del Rosario, 2017. p.11.

232 OIT. Convenio 169. "Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: // (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; // b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; // (c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

233 Sentencia T-1080 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

234 Sentencia T-376 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

235 Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

236 Sentencia T-444 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

237 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

238 OIT. Convenio 169. Artículo 7.

239 Sentencia T-436 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

240 Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

241 Sentencia T-769 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

243 Sentencias C-030 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-129 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

244 Sentencia T-769 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

245 Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

246 Sentencia T-063 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

247 Sentencia T-063 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

248 Sentencia T-769 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

249 Consolidado a partir de las consideraciones expuestas en la Sentencia T-281de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

250 Como lo reconocen las Sentencias SU-217 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa y SU-123 de 2018 MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

251 Sentencia SU-217 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

252 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

253 Sentencia SU-217 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

254 Sentencia C-068 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

255 Sentencia C-620 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

256 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes

257 Sentencia T-436 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. Esta conclusión es sustentada en las razones de la decisión expuestas en las sentencias T- 428 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón, T-745 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-129 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio

Palacio, T-993 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa y T-657 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa, decisiones en que la Corte se pronunció acerca de la construcción de carreteras en el territorio de comunidades indígenas.

258 Sentencia T-080 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

259 Sentencias SU-123 de 2018 (MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes) y T-080 de 2017 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.).

260 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

261 Sentencias T-652 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-693 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-969 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), T-080 de 2017 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-733 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y SU-123 de 2018 (MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes).

262 Sentencia T-080 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

263 Sentencia T-693 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

264 Sentencias SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

266 Sentencia T-652 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

267 Ibidem.

268 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

269 Ibidem.

270 La Sentencia T-080 y T-733 de 2017 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos, respectivamente) se apoyaron en Rodríguez Garavito, César; Lam, Yukyam. "Etnorreparaciones: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia", DeJusticia, 2010.

271 Sentencia T-197 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

272 Sentencia T-080 de 2017. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

273 Sentencia T-969 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

274 Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-345 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

275 “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

276 Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

277 Sentencia C-818 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

278 En principio la posibilidad de ejercer el derecho de petición en forma verbal derivo de la inexistencia de norma estatutaria que restringiera su uso (Sentencia T-098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. “La ausencia de norma jurídica – legal, reglamentaria o estatutaria – que obligue a la peticionaria a presentar en forma escrita la solicitud de afiliación a la entidad demandada, le resta fuerza y validez a la argumentación del juez de tutela, quien estima improcedente la interposición de la acción de tutela por no haberse dado a la autoridad la oportunidad de pronunciarse sobre la solicitud de inscripción. La tendencia racionalizadora de la actividad estatal, que propugna la formalización de los asuntos que se suscitan entre el Estado y los particulares, debe ser morigerada, en lo posible, con la posibilidad constitucional y legal de ejercer verbalmente o por escrito el derecho fundamental de petición conforme cabe esperar del estado social de derecho y de la consideración de los funcionarios como servidores públicos, amén de que el principio de la buena fe ampara, en principio, salvo norma positiva en contrario, la invocación verbal de petición.”). Tras la expedición de la Ley 1755 de 2015, la solicitud verbal quedó legalmente consagrada como una de las modalidades del ejercicio del derecho de petición, en el entendido de que debe haber constancia de aquella.

279 Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez

280 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

281 Ley 1755 de 2014. Artículo 31.

282 Sentencias T-242 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-510 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-867 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos; C-951 de 2014 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; y T-058 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

283 Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

284 BERMUDEZ SOTO, Jorge y MIROSEVIC VERDUGO, Camilo. El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 2008, N°31, pp.439-468.

285 Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

286 Expediente T-7.977.189. CONSORCIO CRAING. "OFICIO OPT-A-177-2021 – EXP. T-7977189". Fecha de envío del mensaje: jueves, 18 de febrero de 2021 17:06. Archivo adjunto: "Invitacion socializacion 15 septiembre de 2019".

287 Expediente T-7.977.189. Alcaldía de Orito (Putumayo). Despacho orito-putumayo. "Fwd: RESPUESTA OFICIO OPT-A-180-2021 – EXP. T-7977189". Fecha de envío del mensaje: miércoles, 24 de febrero de 2021 12:12. Archivo adjunto: "respuesta corte constitucional".

288 Cuaderno 1. Folio 32.

289 Escrito de tutela. Cuaderno 1. Folio 22.

290 Expediente T-7.977.189. Defensoría del Pueblo. "DEFENSORIA: Se ha generado una Respuesta con No. 20210040700633981". Fecha de envío del mensaje: viernes, 26 de febrero de 2021 13:13. Archivo adjunto: "Respuesta N.20210040700633981".

292 Ídem.

293 Ídem.

294 Ley 99 de 1993. Artículo 35. "CORPOAMAZONIA comprenderá el territorio de los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá".

295 Ley 99 de 1993. Artículo 35.

296 Ídem.

297 Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.5.3.1.3.

298 Decreto 1066 de 2015. Artículo 2.5.3.1.12.

299 Ministerio del Interior. Formato de Solicitud de Certificación de Presencia o no de Grupos Étnicos en el Área de Influencia de un Proyecto, Obra o Actividad. En: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/anexo_1_v._30.08.2018.doc

300 En: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/guia_para_ejecutores_proceso_de_consulta_previa_para_instrumentos_ambientales_vr._01_03-09-2020_0.pdf.