REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Segunda de Revisión-
SENTENCIA T-189 DE 2025

Referencia: expediente T-10.617.460
Asunto: acción de tutela presentada por Carlos Alberto Zurita Salgado en calidad de representante legal y capitán del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, en contra del Ministerio del Interior – Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S
Tema: protección del derecho fundamental a la consulta previa de comunidades indígenas
Magistrado ponente:
Juan Carlos Cortés González
Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinticinco (2025)
La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la presente
SENTENCIA
En el trámite de revisión del fallo de primera instancia, dictado el 17 de junio de 2024 por el Juzgado 002 Penal del Circuito Especializado de Cartagena que negó el amparo promovido por Carlos Alberto Zurita Salgado en calidad de representante legal y capitán del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba. Así como de la sentencia de segunda instancia, proferida el 26 de julio de 2024 por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena que confirmó la decisión de primera instancia.
Síntesis de la decisión
¿Qué estudió la Corte?
La Sala Segunda de Revisión revisó los fallos proferidos en primera y segunda instancia que negaron la acción de tutela interpuesta por el capitán de un cabildo indígena Zenú, en contra de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa – DANCP del Ministerio del

Interior y las empresas originadoras de un proyecto aeroportuario en Cartagena de Indias. Lo anterior, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la consulta previa, la participación, el debido proceso y la identidad étnica y cultural, con ocasión de la no realización de proceso consultivo con la comunidad indígena accionante.

¿Qué consideró la Corte?

Luego de resolver como cuestiones previas la inexistencia de cosa juzgada y de actuación temeraria y de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia, la Corte planteó el siguiente problema jurídico: ¿La DANCP, la ANI y el originador del proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI" vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa, la participación democrática, el debido proceso y la identidad étnica y cultural del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba por la presunta ausencia de socialización y de consulta previa a la comunidad y porque el estudio sobre afectación directa de la accionante se sustentó en otro proyecto y se realizó sin visita a territorio?

Para responder al problema jurídico, la Corte se refirió al contenido y alcance de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas a la libre determinación y a la identidad étnica y cultural, en relación con la protección del territorio. Posteriormente, reiteró la jurisprudencia sobre las garantías constitucionales de los pueblos indígenas a la participación y a la consulta previa; el deber de diligencia del Estado y de las empresas en relación con la protección de estos grupos poblacionales y la competencia de la DANCP del Ministerio del Interior para determinar la procedencia de consulta previa, con fundamento en el criterio de afectación directa.

Sobre el primer asunto, indicó que el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas implica la protección de la especial relación que tienen estas poblaciones con el territorio. Asimismo, señaló que la garantía constitucional a la identidad étnica y cultural tiene el fin de amparar aquellos rasgos distintivos que representan los modos de vida, las maneras de entender el mundo y los sistemas de valores, tradiciones y creencias de las comunidades étnicas. Con fundamento en lo anterior, afirmó que: (i) la protección de los territorios indígenas es un derecho fundamental colectivo. Esta garantía no se refiere exclusivamente a la protección de la propiedad, sino además a la especial relación que existe entre la cosmovisión de las comunidades y el territorio. Adicionalmente, existe un deber de maximización de los derechos a la libre determinación, a la identidad étnica y cultural y a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, lo que exige (ii) un examen diferenciado y particular, de acuerdo con el impacto advertido en la población étnica, la intervención de

los agentes externos, sean públicos o privados, y el tipo de iniciativa, proyecto o estrategia que pretenda implementarse en sus territorios.

Respecto del segundo asunto, señaló que el derecho a la participación de las comunidades étnicas supone que se asegure, como mínimo, que: (i) sean informadas de manera oportuna y completa sobre los proyectos, obras o actividades que se desarrollan en sus territorios y que podrían llegar a afectarlas; (ii) que las autoridades y empresas que lideran iniciativas o proyectos propicien espacios de diálogo y concertación a los cuales sean convocadas; (iii) que las comunidades tengan la posibilidad de pronunciarse de manera libre y sin interferencias sobre las ventajas y desventajas del proyecto y de presentar sus dudas e inquietudes y (iv) que se asegure la incidencia de estos grupos étnicos en las decisiones adoptadas.

En ese sentido, reconoció que este derecho debe asegurarse con independencia de que exista una afectación directa que haga procedente un proceso consultivo, por lo que no se agota en que las comunidades étnicamente diferenciadas sean convocadas a reuniones o asambleas y hagan presencia en estas, pues se debe garantizar que la expresión de sus valores e intereses sean tenidos en cuenta. Igualmente, la participación de las comunidades étnicas debe garantizarse a través de un diálogo intercultural que no solo es aplicable en los procesos de consulta previa, sino que debe adoptarse en todas las modalidades de participación de estos grupos poblacionales.

También estableció que conforme con la jurisprudencia constitucional, esta garantía puede materializarse mediante la participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de la ciudadanía y, particularmente, a través de la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado.

Sobre el derecho a la consulta previa, indicó que esta garantía fundamental tiene el fin de que las comunidades étnicas conozcan plenamente los proyectos que las impactan, verifiquen si estos generan una afectación directa a sus dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas, y se garantice su participación activa y efectiva. De esta manera, la procedencia de la consulta previa no depende de la presencia de un grupo étnico en un territorio geográficamente delimitado, sino de la existencia de una afectación directa. En específico, la ocurrencia de afectaciones directas en el territorio amplio debe valorarse conforme con los siguientes criterios: (i) la forma en la que se da el vínculo entre la comunidad y dicho espacio territorial; (ii) la intensidad y permanencia efectiva con la cual un pueblo étnico ha ocupado un espacio específico y (iii) el grado de exclusividad con que se ha

ocupado dicha zona.

Por otro lado, la Corte advirtió que, conforme con la jurisprudencia constitucional, el deber de diligencia del Estado y de las empresas en relación con los derechos de las comunidades étnicas, se manifiesta en el reconocimiento de: (i) la existencia de estos grupos poblacionales, (ii) las tierras, territorios y recursos naturales y (iii) en garantizar la participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones que las afectan.

Finalmente, advirtió que las evaluaciones sobre la presencia de comunidades indígenas en un determinado territorio, deben efectuarse conforme con un estudio particular en el que se examinen las posibles afectaciones directas que el proyecto en específico puede causar a la comunidad étnica, con independencia del área de influencia demarcada. Por lo que, las resoluciones sobre procedencia de consulta previa deben fundamentarse en la valoración de la existencia de afectaciones directas, no exclusivamente en criterios geográficos o cartográficos. En consecuencia, el ejercicio probatorio efectuado por la DANCP, en el marco de los procesos de determinación de procedencia de consulta previa, deben ser rigurosos, exhaustivos y suficientes, con el fin de otorgar las mayores garantías a las partes y especialmente, a las comunidades étnicas.

¿Qué decidió la Corte?

En sede de revisión, se acreditó que el proyecto de infraestructura aeroportuaria se encuentra en etapa de evaluación de los estudios de factibilidad, por lo que no se han realizado actuaciones tendientes a su ejecución. Asimismo, se demostró que su zona de influencia se extiende desde los municipios de Santa Rosa y Turbaco, hasta el corregimiento de Bayunca de Cartagena de Indias.

Ahora bien, respecto del caso concreto, la Corte encontró que la ANI y el originador del proyecto vulneraron el derecho a la participación de la comunidad indígena accionante, por cuanto no garantizaron la realización de reuniones de socialización con enfoque étnico para dicho grupo. Lo anterior, con fundamento en que: (i) la participación de los grupos étnicamente diferenciados debe garantizarse con independencia de que exista una afectación directa y sin que sea necesario un acto administrativo que reconozca su existencia o su presencia en el territorio; (ii) dicha participación debe asegurarse a través de un diálogo intercultural en el que se tengan en cuenta los intereses del grupo étnico; (iii) la ANI y las empresas originadoras conocían de la existencia del cabildo indígena accionante y de su presencia en el territorio; (iv) no se propuso alguna justificación objetiva que sustentara la ausencia de estos espacios específicamente dirigidos al cabildo accionante y (v) dichas

falencias en la comunicación de información detallada, completa y oportuna sobre el proyecto, generaron dificultades para que la comunidad indígena pudiera identificar las afectaciones directas que se podrían causar a su forma de vida y dinámicas sociales, culturales y económicas.

De otra parte, la Corte estableció que la DANCP vulneró los derechos al debido proceso, la participación y la consulta previa del cabildo accionante, en su componente de determinación de la existencia de afectaciones directas, porque incurrió en irregularidades durante el trámite de evaluación de procedencia de consulta previa. Lo anterior, porque usó como único sustento la información obtenida de una visita de verificación al territorio, realizada respecto de un proyecto de infraestructura vial distinto a la Ciudadela Aeroportuaria. Al respecto, la Corte estimó que esta conducta:

(i) Desconoció la calidad de garante de los derechos de las comunidades étnicas que adquiere la DANCP en cuanto entidad encargada de evaluar la existencia de afectaciones directas.

(ii) Incumplió los deberes de evaluación particular, rigurosa y exhaustiva sobre los impactos que puede generar un proyecto en específico a una comunidad indígena.

(iii) Impidió la participación de la comunidad étnica en el proceso de evaluación de procedencia de consulta previa y, con ello, la posibilidad de que esta identifique las zonas de interés y las dinámicas sociales y culturales que resultarían afectadas con el proyecto.

(iv) Impidió que la comunidad controvirtiera los hallazgos de la DANCP, antes de que se profiera la correspondiente resolución.

(v) Desconoció los impactos diferenciados que pueden tener los diversos proyectos que se desarrollan en una misma región, respecto de los derechos de las comunidades étnicas.

(vi) No tuvo en cuenta las especiales condiciones que caracterizan al grupo étnico en cuestión y aquellas que afectan su contexto. Específicamente: su condición de población víctima de desplazamiento forzado; los procesos de asentamiento; la ausencia de territorios colectivos propios; las dinámicas de gentrificación y de expansión urbana en la región y las iniciativas de explotación de hidrocarburos e infraestructura de gran envergadura que se planean hacer en dicho corregimiento.

¿Qué ordenó la Corte?

(i) Revocar los fallos de tutela objeto de revisión y, en su lugar, conceder el amparo solicitado por el accionante.

(ii) Ordenar a la ANI y a Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S. que realicen una

reunión de socialización del proyecto con la comunidad indígena accionante, en la que se garantice el enfoque étnico y la participación de los miembros del cabildo.
(iii) Dejar parcialmente sin efectos la Resolución ST-1431 de 2023, en lo relacionado con el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba.
(iv) Ordenar a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que realice visita de verificación al territorio en el que se encuentra el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba. Lo anterior, con el fin de identificar (i) las zonas de interés de la comunidad que podrían resultar afectadas por el proyecto aeroportuario; (ii) la intensidad de dichas afectaciones y (iii) la existencia de dinámicas de gentrificación, expansión de áreas urbanas y marginación, en territorios ancestrales del cabildo accionante.
(v) Ordenar a Odinsa Aeropuertos S.A.S. y a Conecta Caribe S.A.S, en calidad de empresas que conforman la estructura plural originadora del proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI" que, en un término no superior a 15 días y de manera previa a la visita de verificación al territorio ordenada en esta providencia, entreguen a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior toda la información y documentación con la que cuenten sobre los posibles impactos ambientales del proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI", específicamente en relación con fuentes hídricas y tierras productivas.
(vi) Ordenar a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que, conforme con el análisis adelantado en la visita de verificación al territorio, la información entregada por el originador en cumplimiento de esta sentencia, los documentos que reposan en el expediente y lo expuesto por el originador, el accionante y los intervinientes en este proceso de tutela, expida una nueva resolución administrativa en la que determine la procedencia o no de consulta previa con la comunidad accionante, respecto del proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI".
(vii) Ordenar a la ANI que, en el evento de que se acredite la existencia de una afectación directa a la comunidad accionante, incluya en el trámite de evaluación de los estudios de factibilidad y de impactos sociales y ambientales del proyecto, la decisión que profiera la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior en cumplimiento de esta sentencia.
(viii) Ordenar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, en el

marco de sus competencias constitucionales y legales, acompañen y asesoren al cabildo accionante, a efectos de garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia.

(ix) Desvincular a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias del trámite de la acción de tutela T-10.617.460, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

I. ANTECEDENTES

Carlos Alberto Zurita Salgado, en calidad de representante legal y capitán del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba promovió acción de tutela en contra del Ministerio del Interior – Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa – DANCP, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S. Lo anterior, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la comunidad étnica al debido proceso, la participación democrática, la consulta previa y la integridad cultural y étnica.

1. Hechos y pretensiones

2. El accionante señaló que la comunidad étnica que representa está constituida como un cabildo menor de la etnia Zenú, adscrito al Resguardo Indígena Zenú San Andrés de Sotavento del departamento de Sucre. Indicó que los miembros de la comunidad se asentaron en el departamento de Bolívar, específicamente en el corregimiento de Bayunca de Cartagena de Indias, desde 1985, con ocasión del desplazamiento forzado del que fueron víctimas. Adicionalmente, indicó que el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba – en adelante, el cabildo – fue registrado ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior – en adelante, DAIRM – mediante Resolución 006 del 24 de enero de 2024.

3. Asimismo, refirió que esta comunidad tiene presencia en todo el territorio que conforma el corregimiento de Bayunca, en la ciudad de Cartagena de Indias. En particular, señaló que esta zona ha sido ocupada ancestralmente por los miembros del cabildo, aunque no cuenten con titulación colectiva de predios. Al respecto, informó que el asentamiento se da tanto en la zona urbana del corregimiento como en el área rural e indicó que los siguientes lugares son de interés de la comunidad, al ser en donde desarrollan sus usos y costumbres: (i) sitio sagrado de reuniones en la Finca Villa Belén; (ii) sitios de pagamento Agua Viva, El Saladito y El Árbol de la Vida Loma de Canalete; (iii) sitio de cultivo colectivo en la parcela Los Suárez, ubicada en la vereda Zapatero del corregimiento La Boquilla; (iv) arroyo Tabacal; (v) camino

ancestral que conduce de Bayunca a la vereda Zapatero y (vi) sitio ceremonial en la vereda Zapatero. Al respecto, aportó los siguientes mapas:

Mapa 1
Fuente: Expediente digital, archivo “01Demanda.pdf”

Mapa 2
Fuente: Expediente digital, archivo “01Demanda.pdf”
4. Sobre la relación de la comunidad con el territorio y la importancia de los sitios de interés referenciados, el accionante señaló que en estos lugares no solo ejercen actividades económicas para el sustento como la agricultura, la pesca y la caza de animales silvestres, sino que además recolectan plantas medicinales y algunas que sirven para la elaboración de productos artesanales propios de la etnia Zenú. También indicó que para la comunidad cobra especial relevancia mantener el equilibrio en el territorio y proteger las fuentes naturales de sustento, por lo que cualquier intervención en él genera una afectación directa para la comunidad.
5. Con fundamento en lo anterior, el actor alegó que la ejecución del proyecto de infraestructura aeroportuaria denominado “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI” – en adelante, Ciudadela Aeroportuaria –, cuyo originador es la estructura plural conformada por Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S. – en adelante, el originador – genera las siguientes afectaciones para la comunidad indígena que representa:
(i) El cierre del camino ancestral que conduce de Bayunca a la vereda Zapatero. Al respecto, indicó que esta vía ha sido usada por más de 20 años por la comunidad para acceder a la parcela Los Suárez, en donde realizan actividades ceremoniales, culturales, de cultivo colectivo, pesca y recolección de plantas medicinales y para la elaboración de artesanías.
(ii) El ahuyentamiento de animales silvestres que sirven de alimento para los miembros de la comunidad.
(iii) La pérdida de cultivos colectivos y de plantas medicinales necesarias para el desarrollo de sus usos y costumbres.
(iv) El desvío del cauce del arroyo Tabacal. Al respecto, señaló que esta fuente hídrica es sagrada para la comunidad y necesaria para las labores de pesca, de las cuales depende la alimentación de los miembros del cabildo.
(v) El ingreso de población no perteneciente al grupo étnico al territorio ancestral, lo que

afecta las dinámicas sociales y culturales de la comunidad.
(vi) El aumento de ruido y la mayor afluencia de personas.
6. Ahora bien, en relación con la Ciudadela Aeroportuaria, el actor informó que este proyecto de infraestructura se llevará a cabo en áreas de jurisdicción de Cartagena de Indias y de los municipios de Santa Rosa y Turbaco. Asimismo, señaló que el originador y el Ministerio del Interior han adelantado procesos de consulta previa con los Consejos Comunitarios de Zapatero y de Bayunca, comunidades negras que se encuentran en las mismas zonas de asentamiento del cabildo accionante. A juicio del actor, esta situación constituye una vulneración del derecho a la igualdad, por cuanto no se ha realizado consulta previa con ellos.
7. Con fundamento en lo anterior, señaló que, en marzo de 2024, presentó peticiones ante la DANCP, la ANI, la ANLA y el originador del proyecto con el fin de solicitar que se adelante proceso de consulta previa con la comunidad que representa y que se pusiera a disposición de la misma toda la información relacionada con los estudios y antecedentes del proyecto. Sin embargo, indicó que el originador le informó que conforme con la Resolución ST-1431 del 2 de octubre de 2023, proferida por la DANCP, no era procedente efectuar consulta previa con la comunidad, por cuanto la ejecución del proyecto no tiene la capacidad de afectarla.
8. A juicio del accionante, en la resolución mencionada, la DANCP desconoció el concepto de territorio ancestral amplio que ha sido protegido por la jurisprudencia constitucional; las dinámicas sociales, económicas y culturales de la comunidad y el hecho de que la ausencia de territorios titulados no es óbice para la realización de procesos de consulta previa. Argumentó que dicho acto administrativo se fundamentó exclusivamente en criterios cartográficos y en datos desactualizados, pues no se realizó estudio etnológico ni visita de verificación al territorio y tampoco se permitió la participación de la comunidad indígena accionante durante el trámite de valoración de procedencia de la consulta previa. En efecto, aseguró que la decisión adoptada por la entidad desconoció la existencia de sitios de interés para el desarrollo de tradiciones ancestrales, que están ubicados en áreas que se traslapan con la zona de influencia del proyecto aeroportuario. En concreto, el acceso a la parcela Los Suárez en la vereda Zapatero; el camino veredal que conduce de Bayunca a Zapatero y el arroyo Tabacal.
9. En atención a los fundamentos expuestos, el actor solicitó amparar los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, que se ordene: (i) “realizar la consulta previa de manera inmediata por las graves afectaciones que traerá el proyecto “CIUDADELA

AEROPORTUARIA CARTAGENA DE INDIAS – IP CACI” a nuestro colectivo étnico” y (ii) suspender la elaboración de estudios y las actividades administrativas, hasta tanto no se surta el proceso de consulta previa.

10. Finalmente, el demandante informó que en el año 2022 presentó acción de tutela en contra de diversas entidades, entre esas la ANI y la DAIRM del Ministerio del Interior, por la vulneración del derecho a la consulta previa en relación con el proyecto aeroportuario. No obstante, aseguró que en el presente caso no se configura ni cosa juzgada ni temeridad, por cuanto para el año 2022 no se había concedido el registro del cabildo ante la DAIRM del Ministerio del Interior y tampoco se había proferido la Resolución ST-1431 del 2 de octubre de 2023, por medio de la cual la DANCP negó la procedencia de consulta previa en relación con la comunidad indígena accionante. Adicionalmente, argumentó que los jueces que conocieron ese proceso de tutela desconocieron la jurisprudencia constitucional en relación con la protección del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas.

2. Trámite de la acción de tutela

11. El 27 de mayo de 2024, el proceso de la referencia le fue asignado por reparto al Juzgado 002 Penal del Circuito Especializado de Cartagena. Esa autoridad judicial, el 28 de mayo de 2024 admitió la acción de tutela, vinculó a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y le ordenó a las entidades accionadas y a la vinculada que rindieran informe sobre los hechos propuestos en el escrito de tutela.

2.1. Respuesta de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias

12. En escrito del 30 de mayo de 2024, la entidad alegó que no se acreditó que la presunta vulneración de los derechos invocados le pudiera ser atribuible. En efecto, señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no tiene competencia para la definición, estructuración y ejecución de procesos de consulta previa con comunidades indígenas.

13. Finalmente, indicó que la acción de tutela de la referencia también es improcedente por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Lo anterior, en la medida en la que el actor podía ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para controvertir la legalidad de la Resolución ST-1431 del 2 de octubre de 2023, proferida por la DANCP.

2.2. Respuesta de la estructura plural originadora del proyecto, conformada por Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S.

14. En escrito del 30 de mayo de 2024, la estructura plural originadora del proyecto, mediante representante legal común, se pronunció respecto de los siguientes asuntos: (i) la

configuración de cosa juzgada; (ii) la improcedencia de la solicitud de amparo; (iii) la inexistencia de afectación directa para la comunidad indígena accionante y (iv) la inconsistencia de la información aportada por el actor, con el fin de acreditar la existencia de zonas ancestrales de interés en el área de influencia del proyecto.

15. La cosa juzgada. El originador describió las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corporación para la configuración de la cosa juzgada. En particular, indicó que se requiere la verificación de una triple identidad, así: (i) de partes, (ii) de objeto y (iii) de causa.

16. Al respecto, señaló que el accionante el 8 febrero de 2022 presentó acción de tutela en contra de la ANI, la DAIRM, Hocol S.A. y Zabala Innovation Consulting. Trámite con radicado n.° 13001-31-10-002-2022-00065-00, al que fueron vinculadas las empresas originadoras del proyecto aeroportuario como partes accionadas. En particular, este proceso de tutela se refirió a la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la consulta previa, el debido proceso, la participación, la igualdad y la identidad étnica. Lo anterior, con ocasión de la ausencia de consulta previa en relación con varios proyectos que se llevan a cabo en Cartagena de Indias, entre los cuales está la Ciudadela Aeroportuaria, la exploración y extracción de hidrocarburos y la instalación de paneles solares.

17. Agregó que, en primera instancia, conoció de aquel proceso el Juzgado 002 de Familia del Circuito de Cartagena. Esta autoridad judicial, el 29 de marzo de 2022, negó las pretensiones de la acción de tutela. Dicha decisión fue impugnada por el accionante. En segunda instancia, el 25 de abril de 2022, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena confirmó el fallo impugnado.

18. Al respecto, el originador indicó que ese expediente fue remitido a la Corte Constitucional el 31 de agosto de 2022 y se le asignó el radicado número T-8.930.235. Asimismo, argumentó que el fallo de primera instancia hizo tránsito a cosa juzgada, por cuanto el proceso no fue seleccionado para revisión conforme con el Auto del 27 de septiembre de 2022, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve de la Corte Constitucional.

19. Con fundamento en lo anterior, argumentó que se cumplen los tres presupuestos para la configuración de cosa juzgada, por cuanto:

(i) Se acredita la identidad de partes entre los procesos de tutela promovidos por el actor. Al respecto, señaló que las modificaciones efectuadas en el proceso actual, al no dirigirse en contra de Hocol S.A., la DAIRM del Ministerio del Interior y Zabala Innovation Consulting, no resulta una alteración sustancial de esta identidad, al valorar este supuesto en conjunto con los otros dos requisitos para la configuración de la cosa juzgada constitucional.

(ii) “ambas tutelas (Tutela 2022 y Tutela 2024) comparten el mismo objeto: que, entre otros, se tutele el inexistente derecho del accionante a la consulta previa y que, en consecuencia, se ordene la realización de la consulta previa a CAIZEBA en relación con el Proyecto. En efecto, varias de las pretensiones de ambas tutelas guardan estrecha similitud sin que, como lo ha advertido la Corte Constitucional, se requiera que las pretensiones de las dos acciones se encuentren redactadas de manera idéntica para que se pueda verificar que materialmente las pretensiones sean equivalentes”.
(iii) “el fundamento y sustento de las pretensiones del accionante es el mismo, las actividades del Proyecto que, supuestamente, generarían una afectación directa sobre la comunidad y la harían acreedora del derecho a la consulta previa”.
20. Finalmente, aseguró que las alegaciones relacionadas con el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional por parte de las autoridades judiciales que actuaron en el marco del primer proceso de tutela, se dirigen en realidad a reabrir aquel debate probatorio. Y, respecto de la resolución de registro del cabildo y de la decisión de la DANCP sobre la procedencia de consulta previa, indicó que estos actos administrativos no constituyen hechos nuevos conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, aunque lo fueran, no hacen a la comunidad “acreedora del derecho a la consulta previa”, porque no se probó la ocurrencia de una afectación directa.
21. La improcedencia de la solicitud de amparo. El originador argumentó que la acción de tutela bajo estudio no cumplía con los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad. Lo anterior, por cuanto: (i) fue presentada más de 7 meses después de la expedición de la Resolución ST-1431 de 2023 y más de 4 meses después del registro de la comunidad indígena ante el Ministerio del Interior, plazos que no resultan razonables; (ii) no se justificó la demora en la presentación de la acción de tutela ni se acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable y (iii) el accionante usa este mecanismo de defensa como un medio “para reabrir un asunto que ya hizo tránsito a cosa juzgada”.
22. La inexistencia de afectación directa a la comunidad indígena accionante. Respecto de este asunto, el originador indicó que la evaluación efectuada por la DANCP respecto de la procedencia de la consulta previa con la comunidad indígena accionante se fundamentó en datos actualizados, visitas de verificación al territorio e información cartográfica aportada por el grupo étnico y que reposaba en las bases de datos de la entidad. En consecuencia, la Resolución ST-1431 de 2023 se emitió conforme con los requisitos legales y la negación de procedencia de la consulta previa se sustentó en información suficiente que permitió

acreditar que el proyecto aeroportuario no genera ninguna afectación directa para la comunidad.

23. Adicionalmente, señaló que tanto el originador como la DANCP han cumplido a cabalidad con el deber de diligencia en la identificación y caracterización del cabildo accionante, de manera tal que no se desconocieron sus usos y costumbres, el concepto amplio de territorio ni los sitios de interés cultural. Al respecto, alegó que no se acreditó la existencia de los sitios sagrados referenciados, tampoco la importancia cultural del camino veredal que conduce de Bayunca a Zapatero, ni el vínculo con la parcela Los Suárez ni con el arroyo Tabacal. En particular, indicó que el accionante se limitó a remitir fotografías que, en ningún caso, constituyen pruebas de las afectaciones directas alegadas.

24. Asimismo, indicó que, en el marco del proceso de estructuración del proyecto, ha celebrado dos contratos con empresas consultoras, con el fin de valorar los impactos socioambientales del mismo y, también, evaluar su factibilidad. Estos son:

(i) Contrato de consultoría suscrito el 10 de mayo de 2017 con la empresa AECOM TECHNICAL SERVICES Inc. que tuvo como objeto la elaboración de estudios técnicos y diseños a nivel de factibilidad, "incluyendo los estudios de factibilidad del Proyecto en el componente ambiental y social".

(ii) Contrato de consultoría suscrito el 18 de mayo de 2023 con la empresa Consultoría Colombiana CONCOL S.A. que tuvo como objeto "la actualización de los estudios de factibilidad del componente ambiental y social […]".

25. Al respecto, el originador indicó que ambos contratos cumplieron con todos los criterios técnicos y metodológicos para la delimitación de la zona de influencia y la identificación y calificación de impactos sociales y ambientales. Sobre este asunto, advirtió que con fundamento en estas evaluaciones, ha presentado, junto con la ANI, tres solicitudes de valoración de procedencia de consulta previa ante la DANCP. Estas se identifican de la siguiente manera:

(i) Solicitud presentada el 2 de mayo de 2017 ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy DANCP) para que profiriera certificación de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto aeroportuario. Este trámite culminó con la expedición de la Certificación n.° 1331 del 1 de noviembre de 2017, por medio de la cual se certificó la presencia del Consejo Comunitario de Zapatero.

(ii) Solicitud presentada el 25 de julio de 2018 ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy DANCP) para que profiriera la certificación de presencia de

comunidades étnicas en áreas adicionales a las evaluadas en la Certificación 1331 de 2017. Este trámite culminó, con la expedición de la Certificación n.° 817 del 17 de agosto de 2018, por medio de la cual se certificó la presencia del Consejo Comunitario de Bayunca.

(iii) Solicitud presentada el 25 de agosto de 2023 ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy DANCP) para que se pronunciara sobre la procedencia de consulta previa con comunidades étnicas, al tener en cuenta las modificaciones efectuadas al área de influencia del proyecto. Este trámite culminó con la expedición de la Resolución ST-1431 de 2 de octubre de 2023. En este acto administrativo se determinó que:

"PRIMERO. Que no procede la consulta previa con Comunidades Indígenas, para el proyecto: "CIUDADELA AEROPORTUARIA CARTAGENA DE INDIAS – IP CACI", localizado en jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena De Indias, y de los municipios de Santa Rosa y Turbaco, en el departamento de Bolívar, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

SEGUNDO. Que PROCEDE la consulta previa con los siguientes Consejos Comunitarios:

CONSEJO COMUNITARIO DE ZAPATERO registrado ante la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias en el departamento de Bolívar y con procesos de consulta previa activos de acuerdo con el Sistema de Información en Consulta Previa-SICOP.

2) CONSEJO COMUNITARIO DE BAYUNCA registrado ante la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias en el departamento de Bolívar y con procesos de consulta previa activos de acuerdo con el Sistema de Información en Consulta Previa-SICOP. para el proyecto: "CIUDADELA AEROPORTUARIA CARTAGENA DE INDIAS – IP CACI", localizado en jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena [d]e Indias, y de los municipios de Santa Rosa y Turbaco, en el departamento de Bolívar, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

TERCERO. Que no procede la consulta previa con Comunidades Rom para el proyecto: "CIUDADELA AEROPORTUARIA CARTAGENA DE INDIAS – IP CACI", localizado en jurisdicción del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena [d]e Indias, y de los municipios de Santa Rosa y Turbaco, en el departamento de Bolívar, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo".

26. Ahora bien, específicamente respecto de las afectaciones alegadas por el accionante, el originador propuso los argumentos que se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla 1. La inexistencia de afectaciones directas al cabildo accionante, según el originador del proyecto

Afectación alegada por el actor

Argumentos propuestos por el originador

Respecto de la zona de asentamiento

El originador señaló que el actor interpreta de manera errónea el concepto de asentamiento. Lo anterior, por cuanto la comunidad se encuentra ubicada principalmente en la zona urbana y rural del corregimiento de Bayunca. En consecuencia, el uso, mediante arrendamiento, de una parcela ubicada en la vereda Zapatero no es suficiente para acreditar que este se extiende a ese territorio o que este configura una zona de interés ancestral y cultural de la comunidad.

Adicionalmente, manifestó que, conforme con la jurisprudencia constitucional, la valoración de las afectaciones directas se efectúa de manera distinta en relación con los territorios de asentamiento que con el territorio ampliado. En consecuencia, respecto del segundo, es necesario verificar "la intensidad y permanencia de la ocupación del territorio y el grado de exclusividad sobre la porción territorial". Tales elementos no se cumplen en el caso concreto, por cuanto: (i) los predios en los que la comunidad manifiesta ejercer sus usos y costumbres y desarrollar actividades para su sustento, son privados y, por ende, no es posible "hablar de ancestralidad en la ocupación de los mismos" ni de permanencia; (ii) las actividades que se desarrollan en estos no son de carácter colectivo sino individual o familiar, por cuanto dependen de la autorización de los dueños del terreno. En consecuencia, (iii) no se acreditó la ocurrencia de impactos a las dinámicas sociales, económicas y culturales de la comunidad en su conjunto.

Finalmente, indicó que: "la comunidad étnica accionante […] mantiene constante relación con el centro poblado del corregimiento de Bayunca. […] Es decir, que no se trata de una comunidad aislada, sino que, por el contrario, está permeada de antemano por manifestaciones propias del mencionado entorno urbano, de tal forma que la presencia del Proyecto IP CACI no será el origen de una transformación cultural de la comunidad, pues se trata de un proceso que ya se viene dando de tiempo atrás dada la ubicación de la comunidad en relación con Bayunca y la cercanía con la ciudad de Cartagena de Indias".

Respecto de las zonas de tránsito y movilidad

El originador argumentó que la vía que conduce de Bayunca a Zapatero es usada por pocas personas, presuntamente pertenecientes al cabildo accionante, y con el fin de acceder a las zonas de cultivo. No obstante, indicó que las prácticas agrícolas de los miembros de la comunidad no pueden ser clasificadas como tradicionales o colectivas, al desarrollarse en

predios privados y, por consiguiente, el uso del camino tampoco puede considerarse como una práctica cultural tradicional.

Respecto de las zonas en las que la comunidad étnica accionante desarrolla sus usos y costumbres

El originador informó que en el marco del proyecto aeroportuario no se intervendrá el arroyo Tabacal ni las zonas en las que están asentados los miembros del grupo étnico. En consecuencia, no se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales y tradicionales de la comunidad. Tampoco existe ningún impacto sobre las fuentes de sustento y el proyecto no imposibilita el desarrollo de actividades tradicionales.

27. Adicionalmente, señaló que la procedencia de consulta previa en relación con otros grupos étnicos que se encuentran en el corregimiento de Bayunca, no implica la procedencia de dicho proceso consultivo con el cabildo accionante. Ello por cuanto la realización del mismo depende de la acreditación de una afectación directa a la comunidad, mas no de la sola existencia o presencia de la comunidad en la zona de influencia del proyecto o en cercanía a la misma.

28. La inconsistencia en las alegaciones del accionante. El originador señaló que el 22 de marzo de 2024, previo a la presentación de la acción de tutela bajo estudio, la comunidad presentó una petición ante la ANI en la que aportó el siguiente mapa, con fundamento en el estudio etnológico efectuado por la DAIRM en la Resolución 006 de 2024. En este, referenció como puntos de interés e importancia cultural los siguientes:

Mapa 3

Fuente: Expediente digital, archivo “08Contestación.pdf”

29. Sin embargo, en el escrito de tutela presentado el 27 de mayo de 2024, el actor alega que la presencia de la comunidad se extiende en una zona geográfica distinta, al incorporar como sitios de interés algunos lugares y caminos veredales ubicados en la vereda Zapatero del corregimiento La Boquilla. En efecto, las áreas de movilización de la comunidad, representadas con las líneas naranjas del mapa aportado en marzo de 2024, cambian y se trasladan a la vía terciaria que comunica el corregimiento de Bayunca con la vereda Zapatero.

30. Por otra parte, el originador indicó que, con fundamento en la presentación de la acción de tutela, realizó visita de verificación al territorio el 30 de mayo de 2024. Lo anterior, con el fin de acudir a las zonas referenciadas por el actor mediante coordenadas. No obstante,

señaló que: (i) no se encontraron los lugares sagrados identificados por el accionante; (ii) en el lugar en el que la comunidad indica ejecutar labores de pesca, no hay un arroyo sino un reservorio artificial que se mantiene seco y (iii) no existen cultivos colectivos.

31. Finalmente, concluyó que el accionante no cumplió con la carga probatoria que le corresponde y se limitó a enunciar lo que a su juicio constituyen afectaciones directas. Igualmente, recalcó que resulta necesario compatibilizar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas con la protección de la seguridad jurídica y de la confianza legítima de los inversionistas que pretenden desarrollar proyectos en el país.

2.3. Respuesta de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI

32. En escrito del 7 de junio de 2024, la entidad indicó que no cuenta con competencias relacionadas con la identificación y caracterización de comunidades indígenas y tampoco ejerce funciones dirigidas a estructurar y ejecutar procesos de consulta previa. Por lo anterior, argumentó que carece de legitimación en la causa por pasiva y, en consecuencia, que no se acreditó la ocurrencia de una vulneración de los derechos invocados que le pueda ser atribuida.

33. Añadió que el proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI" es una propuesta de Asociación Público Privada – APP de iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos y que está a cargo de la estructura plural conformada por Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S. Finalmente, precisó que para la fecha de la presentación de la acción de tutela, el proyecto se encontraba en etapa precontractual de designación del evaluador de los estudios y diseños en etapa de factibilidad.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

3.1. Sentencia de primera instancia

34. El 17 de junio de 2024, el Juzgado 002 Penal del Circuito Especializado de Cartagena negó el amparo invocado. En primer lugar, señaló que la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, la ANI y la ANLA carecen de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto las presuntas vulneraciones no les pueden ser atribuidas al carecer de competencias relacionadas con la estructuración y ejecución de procesos de consulta previa.

35. En segundo lugar, señaló que en el caso concreto no se configuró cosa juzgada, por cuanto la Resolución 006 de 2024 de la DAIRM, en virtud de la cual se registró al cabildo accionate ante el Ministerio del Interior, y la Resolución ST-1431 de 2023 de la DANCP, sobre la procedencia de consulta previa respecto del proyecto aeroportuario, constituyen hechos

nuevos que desacreditan la identidad en la causa del litigio. Lo anterior, porque en el proceso de tutela con radicado n.° 13001-31-10-002-2022-00065-00, las autoridades judiciales negaron la protección del derecho a la consulta previa al considerar que la comunidad accionante no era titular del mismo por no ser reconocida como grupo étnico, al no encontrarse registrada ante el Ministerio del Interior.

36. En tercer lugar, al pronunciarse sobre el fondo del asunto, aseguró que no se acreditó razonablemente la ocurrencia o posible existencia de una afectación directa para la comunidad indígena demandante, con ocasión de la estructuración del proyecto de infraestructura aeroportuaria. Sobre este asunto, aseguró que: (i) el solo asentamiento en una zona o en cercanías a un lugar de intervención respecto de un proyecto no necesariamente implica la procedencia de consulta previa y (ii) el actor se limitó a aportar fotografías que, en todo caso, acreditan exclusivamente el asentamiento, mas no las afectaciones directas alegadas en el escrito de tutela.

3.2. Impugnación

37. El 24 de junio de 2024, el accionante presentó escrito de impugnación en contra del fallo proferido por el Juzgado 002 Penal del Circuito Especializado de Cartagena. Lo anterior, con fundamento en los siguientes argumentos:

(i) La Resolución ST-1431 de 2023, proferida por la DANCP, se fundamentó en datos desactualizados que no dan cuenta de las dinámicas de la comunidad indígena ni de las zonas de interés que resultarían afectadas por el proyecto aeroportuario. En particular, ni la DANCP ni el originador realizaron visitas de verificación al territorio en las que se permitiera la participación de los miembros del grupo étnico en el trámite de evaluación de procedencia de consulta previa. Lo anterior, con el fin de identificar de manera conjunta los posibles impactos que tendría el proyecto en el territorio y en la comunidad indígena. En consecuencia, no cumplieron con el deber de debida diligencia.

(ii) La afectación directa se acreditó, de conformidad con los criterios establecidos en la Sentencia SU-123 de 2018, por cuanto se demostró: la perturbación de las estructuras sociales, espirituales, culturales y de salud; el impacto en las fuentes naturales de sustento, específicamente la afectación al arroyo Tabacal y la imposibilidad de desarrollar oficios tradicionales de la comunidad como el cultivo colectivo, la pesca y la caza de animales silvestres.

(iii) El juez de primera instancia no valoró de manera integral las pruebas aportadas en la acción de tutela ni tuvo en cuenta la jurisprudencia constitucional sobre la protección del

derecho fundamental a la consulta previa.

3.3. Sentencia de segunda instancia

38. El 26 de julio de 2024, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena confirmó el fallo de primera instancia. En particular, argumentó que la DANCP sí incluyó a la comunidad accionante en el estudio de procedencia de consulta previa en relación con la estructuración de la Ciudadela Aeroportuaria. No obstante, de la caracterización efectuada sobre el cabildo y el análisis de la información aportada por el originador, así como de los datos cartográficos que reposan en la entidad, se concluyó que no existe afectación directa a este grupo étnico.

39. Al respecto, aseguró que el acto administrativo en cuestión también se sustentó en la visita de verificación a territorio que realizó la DANCP al Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, en el marco del trámite de evaluación de procedencia de consulta previa respecto de otro proyecto de infraestructura denominado "Construcción de la Segunda Calzada Bayunca – Clemencia, Variante Bayunca, Correspondiente a la Unidad Funcional 3 del Proyecto Corredor de Carga Cartagena – Barranquilla de la Concesión Vial Autopistas del Caribe S.A.S".

40. Adicionalmente, indicó que la comunidad indígena accionante no probó que su asentamiento se diera en la parcela Los Suárez, ubicada en la vereda Zapatero del corregimiento La Boquilla y, en consecuencia, no se demostró que este fuera un lugar de interés cultural. En efecto, señaló que esta información no fue aportada a la DANCP durante la visita de verificación, "como era su deber", y tampoco se puso de presente en la petición presentada ante la ANI el 22 de marzo de 2024.

41. Finalmente, consideró que el actor no interpuso los recursos de reposición y apelación en contra de la Resolución ST-1431 de 2023. Por lo que, concluyó que "no existe prueba alguna que invalide las conclusiones de la Dirección de la Autoridad de Consulta Previa".

4. Actuaciones en sede de revisión

42. Selección del expediente. El 29 de noviembre de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Once profirió auto mediante el cual seleccionó el expediente T-10.617.460 para revisión. Este fue repartido a la Sala Segunda de Revisión de Tutelas y remitido el 13 de diciembre de 2024 por la Secretaría General de la Corte Constitucional al despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia.

4.1. Decreto oficioso de pruebas

43. El 14 de enero de 2025, el magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas. En

particular, ofició al accionante para que respondiera algunas preguntas relacionadas con las características étnicas y culturales del cabildo indígena, las afectaciones alegadas en el escrito de tutela y respecto de su participación en procesos de socialización del proyecto de infraestructura aeroportuaria. Asimismo, ofició a la DANCP para que informara sobre el trámite de identificación de comunidades indígenas presentes en el área de influencia del proyecto, las formas en las que se ha garantizado la participación del grupo étnico accionante y el estudio etnológico efectuado por sus dependencias en relación con dicha comunidad. También, ofició a la DAIRM, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH y a la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC para que respondieran algunas preguntas dirigidas a obtener información sobre la caracterización étnica, social y cultural del cabildo accionante. Adicionalmente, ofició a la ANI y a la ANLA para que remitieran información relacionada con el objeto, naturaleza y proceso contractual del proyecto aeroportuario e informaran si han adelantado trámites administrativos relacionados con la ejecución del mismo. Por último, ofició al Juzgado 002 de Familia del Circuito de Cartagena y a la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena para que remitieran copia digital e íntegra del expediente de tutela con radicado n.° 13001-31-10-002-2022-00065-00.

44. Mediante auto del 7 de febrero de 2025, el magistrado sustanciador ofició al originador y al accionante para que aportaran información adicional sobre los impactos del proyecto a la vía terciaria que conduce desde la Vía La Cordialidad a la vereda Zapatero del corregimiento de La Boquilla. Asimismo, requirió a la DAIRM y a la ONIC para que cumplieran con lo ordenado en el auto de pruebas del 14 de enero de 2025. Finalmente, concedió la prórroga solicitada por el ICANH para dar respuesta a los cuestionamientos proferidos en dicha providencia.

45. A continuación, se expondrán las respuestas allegadas por las partes, entidades vinculadas, autoridades e intervinientes, en virtud de los autos de pruebas del 14 de enero de 2025 y del 7 de febrero de 2025. Para efectos metodológicos y de organización, la exposición de las respuestas se clasificará en 5 apartados de conformidad con las siguientes temáticas: (i) caracterización de la comunidad indígena accionante; (ii) el proyecto de infraestructura aeroportuaria, su naturaleza, el estado del proceso contractual y los trámites adelantados ante la ANLA; (iii) los procesos relacionados con la procedencia de consulta previa respecto de la Ciudadela Aeroportuaria y la Resolución ST-1431 de 2023; (iv) la afectación directa para la comunidad accionante y (v) la acción de tutela anterior presentada

por el actor.

4.1.1. La caracterización de la comunidad indígena accionante

46. En la siguiente tabla se reseñarán las respuestas aportadas por el accionante, el ICANH y la DANCP, respecto de las características sociales, culturales y económicas de la comunidad étnica en cuestión.

Tabla 2. Sobre la caracterización de la comunidad indígena accionante

Respuesta del cabildo

El accionante informó que la comunidad indígena que representa está asentada a lo largo de todo el corregimiento de Bayunca, en Cartagena de Indias. Adicionalmente, indicó que su territorio no se limita a estos asentamientos, si no que se extiende a otras zonas de la región como la vereda Zapatero, del corregimiento La Boquilla. Lo anterior, por cuanto en estas áreas se encuentran diversos puntos de interés de la comunidad, en las que se llevan a cabo actividades tradicionales y dinámicas de movilización hacia sitios ceremoniales. Respecto de las actividades de sustento, refirió que los miembros de la comunidad se dedican a la agricultura, la pesca, la recolección de plantas medicinales y de algunas que sirven para la elaboración de artesanías como eneas y juncos. También refirió que realizan labores de pesca en el arroyo Tabacal y en otros ojos de agua ubicados en predios de propiedad de algunos cabildantes, en los que también tienen zonas de cultivo colectivo.

Entre los sitios de interés refirió los siguientes: Arroyo Tabacal, sitio de pagamento El Saladito, Finca Villa Belén, sitio de pagamento Agua Viva, sitio de pagamento El Árbol de la Vida Loma de Canalete, camino ancestral que conduce de Bayunca a Zapatero, sitio de pagamento en Zapatero y la parcela Los Suárez también ubicada en dicha vereda.

Específicamente, sobre el uso del camino ancestral que conduce de Bayunca a Zapatero, informó que las movilizaciones de la comunidad son una tradición ancestral que se realiza para la ejecución de ceremonias en cuanto al sellamiento del territorio con el fin de proteger los cultivos colectivos. Indicó que, por lo general, estas movilizaciones se realizan 2 veces al año para la celebración de ceremonias y con cada siembra y cosecha en la zona.

Finalmente, en respuesta al auto del 7 de febrero de 2025, el accionante informó que la vía que la comunidad denomina “camino ancestral a Zapatero”, corresponde a la vía terciaria que conduce de la Vía de La Cordialidad (Ruta 9006) a la vereda Zapatero, ubicada en el corregimiento La Boquilla de Cartagena de Indias.

Respuesta del ICANH

En primer lugar, la entidad indicó que en Cartagena de Indias habitan alrededor de 1350

indígenas, organizados en 6 cabildos, de los cuales la mayoría se encuentran asentados en el corregimiento de Bayunca.
En segundo lugar, informó que el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba está compuesto por 303 personas agrupadas en 82 familias y que está inscrito en el registro de comunidades indígenas del Ministerio del Interior, en virtud de la Resolución 006 del 24 de enero de 2024.
En tercer lugar, refirió que:
"Los habitantes zenú de Bayunca hacen parte de la población que se desplazó forzadamente desde la década de 1980 al departamento de Bolívar desde San Andrés de Sotavento, Tuchín y Chinú, por la presencia de grupos armados". Estas comunidades se asentaron inicialmente en el sector de Membrillal, en Cartagena de Indias. "Allí iniciaron un proceso de reconstrucción identitaria que
desembocó en la creación del cabildo zenú de Membrillal, CAIZEM […] Sin embargo, diferencias internas resultaron en el reasentamiento de algunas de sus familias en el corregimiento de Bayunca, hacia el año 2002. Desde el año 2012 esas familias iniciaron procesos organizativos para su reconocimiento como parcialidad indígena […]".
En cuarto lugar, refirió que la comunidad accionante tiene un patrón de asentamiento mixto, ya que la mayoría de sus miembros se encuentran en la cabecera corregimental, mientras que otras familias viven dispersas en la zona rural de Bayunca. Adicionalmente, aunque no cuenta con territorios objeto de titulación colectiva, se benefician de predios privados de propiedad de algunos cabildantes o arrendados, para la ejecución de actividades agrícolas, de pesca y recolección de plantas medicinales y de materia prima para la elaboración de productos artesanales. Al respecto, la entidad afirmó que: "La mayoría de estos terrenos se encuentran ubicados al norte de la cabecera corregimental, según el mapa de la situación predial del cabildo, y en menor número en las veredas de Cacunda, Zapatero, Tabacal Buri Buri, y Franco y Paiva" (énfasis añadido) .
Finalmente, la entidad afirmó que:
"Los diferentes cabildos zenú del Distrito de Cartagena se encuentran en una precaria condición respecto de la garantía de sus derechos al territorio y la territorialidad. […] En general, percibimos que las comunidades [Z]enú de Bayunca encuentran serios riesgos a sus formas de vida y procesos organizativos por la carencia de territorio titulado, las iniciativas de explotación de hidrocarburos e infraestructura de gran envergadura que se planean hacer en dicho corregimiento, particularmente el nuevo Aeropuerto Internacional, frente al cual las

diversas organizaciones étnicas y populares de la zona han manifestado sus preocupaciones. […] sumado a lo anterior, el Plan de Desarrollo de la ciudad contempla la elaboración de "Planes Parciales en suelo de expansión de los Centros Poblados de Bayunca y Pasacaballos" […]. De modo que el cabildo menor [Z]enú de CAIZEBA se encuentra en un contexto de presión a sus formas de vida y territorialidad por el posible cambio en el uso del suelo para la expansión urbana. En conceptos anteriores elaborados por el Icanh sobre la región se identificó que Bayunca, como corregimiento de Cartagena padece las mism[a]s problemáticas del Distrito frente al desarrollo de un modelo económico que impulsa la expansión turística, industrial y portuaria, […] que ha terminado por arrinconar y expulsar a las comunidades que históricamente han habitado el territorio, y quienes padecen las consecuencias de la gentrificación, la sobrevaloración del suelo, la modelación del espacio con una perspectiva turística y el deterioro de ecosistemas y acceso al agua" (énfasis añadido).

Respuesta de la DANCP

La DANCP señaló que, en el marco del estudio de procedencia de consulta previa en relación con el proyecto "Construcción de la Segunda Calzada Bayunca – Clemencia, Variante Bayunca, correspondiente a la unidad funcional 3 del proyecto Corredor de Carga Cartagena – Barranquilla de la Concesión Vial Autopistas del Caribe S.A.S" efectuó visita de verificación a territorio, el 13 y 14 de junio de 2023, con el fin de realizar la caracterización del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba. Adicionalmente, informó que los datos obtenidos en esta visita fueron los que se usaron para la valoración de procedencia de consulta previa en relación con el proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI".

Al respecto, indicó que de la visita de verificación y de los datos aportados por el originador y de aquellos que reposan en la entidad, se tiene que:

(i) Los miembros del cabildo accionante habitan, principalmente, el área urbana del corregimiento de Bayunca, en Cartagena de Indias.

(ii) La Finca Villa Belén, ubicada en la zona rural al norte del centro poblado del corregimiento de Bayunca, es el lugar de reunión de la comunidad.

(iii) Las principales fuentes de sustento son: la agricultura; la recolección de fruta; la pesca, la elaboración de artesanías mediante el uso de eneas y juncos; la caza de animales silvestres como conejos, armadillos y venados y trabajos informales en el área urbana de Bayunca.

(iv) La agricultura se ejerce en zonas altas (allí cultivan ñame, yuca y maíz), como El Saladito, Loma de Muerto y Canalete, y en zonas bajas cercanas al centro poblado (en donde cultivan

melón, tomate, habichuela y pepino).
(v) La pesca se realiza en ojos de agua ubicados en predios privados, a los que acceden bajo la autorización de los propietarios. Allí también recolectan plantas medicinales y eneas para la elaboración de productos artesanales.
(vi) La caza de animales es una actividad ocasional que se realiza para la celebración de ceremonias.
(vii) Respecto de los caminos veredales usados por la comunidad, la entidad señaló que: "[…] los miembros del CABILDO INDÍGENA MENOR ZENÚ DE BAYUNCA- CAIZEBA utilizan la vía 90 o vía de La Cordialidad y las diferentes vías veredales que comunican al centro poblado del corregimiento de Bayunca con los sectores de Villa Belén, Loma de Muerto, Cascajo, Caraquitas y Salaito, entre otros, así como las calles y caminos que comunican los diferentes sitios de interés dentro del corregimiento, es decir que las zonas de tránsito y desplazamiento – coinciden con las zonas de uso nacional, veredal, regional y de comunidades campesinas no adscritas a una etnia. Por lo tanto, no hay una exclusividad en el uso de dichas zonas" (énfasis añadido).
(viii) Las zonas de interés de la comunidad son: Agua Viva (sitio de pagamento); El Saladito y Loma de Muerto (sitios de pagamento y cultivo); Caraquitas, Comeca, Casa Blanca y Villa Belén (puntos agrícolas); Media Tapa (recolección de eneas y juncos) y zonas de pesca y recolección de frutas.
Finalmente, respecto de las zonas de cultivo y de pesca, la DANCP señaló que estas se realizan en predios privados, por lo que son prácticas individuales y/o familiares de los miembros de la comunidad, más no colectivas ni ancestrales.
47. En relación con la información reseñada anteriormente, la DANCP allegó los siguientes mapas en los que relaciona: (i) la presencia de comunidades étnicas en Cartagena de Indias; (ii) las zonas de intervención e influencia de la Ciudadela Aeroportuaria y (iii) las zonas de asentamiento del cabildo accionante y la ubicación de sus sitios de interés. Con fundamento en dichos datos cartográficos, la entidad refirió que las áreas en las que se desarrollará el proyecto de infraestructura no se traslapan con aquellas en las que tiene presencia la comunidad accionante.

Mapa 4
Fuente: Expediente digital, archivo "Informe de Contestación.pdf"

Mapa 5

Fuente: Expediente digital, archivo “Informe de Contestación.pdf”

Mapa 6

Fuente: Expediente digital, archivo “Informe de Contestación.pdf”

48. Por otro lado, en respuesta al auto del 14 de enero de 2025, la comunidad indígena accionante, remitió la siguiente información cartográfica sobre la ubicación de las zonas de importancia ancestral, específicamente en la vereda Zapatero del corregimiento La Boquilla.

Mapa 7

Fuente: Expediente digital, archivo “CORTE CONSTITUCIONAL T10617460.pdf”

4.1.2. El proyecto de infraestructura aeroportuaria, su naturaleza, el estado del proceso contractual y los trámites administrativos adelantados ante la ANLA

49. La ANI informó que el proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI” es una propuesta de APP de iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos, de la cual es responsable en cuanto entidad pública encargada de la evaluación en etapa de prefactibilidad y factibilidad, así como de la selección del contratista para la eventual ejecución del mismo. Adicionalmente, informó que el objeto del proyecto es: “ESTUDIO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA MODERNA, CONSTRUYENDO UN SISTEMA DE PISTAS, CALLES DE RODAJE, PLATAFORMA, EDIFICIO TERMINAL DE PASAJEROS, TERMINAL DE CARGA E INSTALACIONES DE APOYO PARA LA OPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DE UNA CIUDADELA AEROPORTUARIA EN LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS, BOLIVAR – COLOMBIA”. Y, finalmente, informó que en la actualidad este se encuentra en etapa de evaluación de factibilidad, en los términos del artículo 2.2.2.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015.

50. Ahora bien, la ANI y el originador aportaron la misma información sobre los antecedentes del proyecto. Por lo anterior, dicha información se reseñará en la siguiente tabla.

Tabla 3. Línea temporal sobre la estructuración del proyecto aeroportuario

Fecha

Entidad

Actuación

5 de mayo de 2016

Conecta Caribe S.A.S

Radicación de la propuesta de APP de iniciativa privada para la construcción del “Nuevo Aeropuerto de Cartagena” en el corregimiento de Bayunca, zona rural del Cartagena de Indias a 10 km del caso urbano de la ciudad.

Se especificó que el proyecto se desarrollaría en los terrenos adyacentes al costado occidental de la Vía La Cordialidad (Ruta 9006) que une a Cartagena con Barranquilla. Lo anterior, en los predios privados denominados: Monterrey, Tambo San Bernardo, El Valle, Caño Verde y Macondal. Esto para un total de 864.47 hectáreas aproximadamente, divididas así: 552.5 para el desarrollo aeroporturaio y 311.97 para áreas remanentes, canalización y adaptación de vías.

Se indicó que el proyecto busca responder “a las necesidades de infraestructura y transporte para el desarrollo de la ciudad, y busca atender de manera adecuada las proyecciones de tráfico de pasajeros y carga para la región siguiendo las mejores prácticas internacionales, y por medio del planteamiento del diseño, financiación, construcción, operación, mantenimiento y reversión de este nuevo aeropuerto para que actué como equipamiento catalizador del potencial turístico, industrial, portuario y logístico en la ciudad y la región” .

30 de enero de 2017

ANI

Mediante radicado n.° 2017-200-002443-1, la entidad otorgó viabilidad al proyecto en etapa de prefactibilidad.

12 de enero de 2018

Conecta Caribe S.A.S

Solicitud sobre prórroga del término para la entrega de los estudios para la etapa de factibilidad. La ANI, el 29 de enero de 2018, otorgó un año de prórroga.

20 de abril de 2018

Conecta Caribe S.A.S. y Odinsa S.A

Presentaron ante la ANI propuesta de modificación de la composición del originador del proyecto. Lo anterior, en virtud del acuerdo mediante el cual Odinsa S.A. entraba a formar parte de la estructura plural originadora.

25 de abril de 2018

ANI

Mediante radicado n.° 2018-200-01-2545-1, la entidad remitió al originador el Anexo Técnico que debía ser presentado en la etapa de factibilidad del proyecto. En este se aclararon asuntos relacionados con la elaboración de estudios técnicos, ambientales y sociales.

18 de mayo de 2018

ANI

Mediante radicado n.° 2018-702-015246-1, la entidad informó no tener objeciones a la inclusión de Odinsa S.A. a la estructura plural originadora del proyecto.

5 de febrero de 2019

Originador

La estructura plural, conformada por Conecta Caribe S.A.S. y Odinsa S.A., radicó los documentos necesarios para adelantar la etapa de evaluación de factibilidad del proyecto.

25 de junio de 2019

ANI

La entidad suscribió contrato VE-459-2019 con Cemosa Ingenieria y Control S.A.S. para la prestación de servicios especializados de revisión y evaluación de estudios técnicos en etapa de factibilidad, con el fin de determinar la viabilidad del proyecto. El acta de inicio de este contrato se firmó que 5 de agosto de 2019.

20 de diciembre de 2019

ANI

El contrato VE-459-2019 fue cedido a la firma Consultores de Ingeniería UG21 SL Sucursal en Colombia. Este se ejecutó hasta el 20 de junio de 2020. En particular, en la etapa de evaluación de factibilidad se determinó que el proyecto cumple con el Anexo Técnico emitido por la ANI y el informe arrojó los siguientes resultados:

El proyecto responde a la necesidad actual de aumentar la capacidad instalada del aeropuerto de Cartagena, para satisfacer la demanda de operaciones áreas y pasajeros, así como fortalecer el desarrollo económico, comercial y turístico de la región.

El originador debía actualizar el cumplimiento de los requisitos legales; complementar los estudios de seguridad operacional; elaborar el estudio sobre el almacenamiento óptimo de combustible y actualizar el Plan Maestro y someterlo a aprobación de la entidad aeronáutica competente.

Asimismo, debían actualizarse los estudios de demanda de operaciones y pasajeros, con el fin de ajustar los tiempos de ejecución del proyecto.

10 de mayo de 2022

Originador

Conecta Caribe S.A.S., Odinsa S.A. y la Fundación Santo Domingo suscribieron un memorando de entendimiento en el que acordaron el desplazamiento del polígono en el que

se llevará a cabo el proyecto aeroportuario 541 metros hacia el oriente y la rotación en 8° en sentido antohorario. Lo anterior, con el fin de evitar el traslape entre la Ciudadela Aeroportuaria y el Macroproyecto Ciudad del Bicentanario, de titularidad de la Fundación Santo Domingo. Este acuerdo dio lugar al nuevo emplazamiento del proyecto aeroportuario y, con ello, a la modificación de las áreas de intervención e influencia.

26 de mayo de 2022

ANI

Reunión con el originador para la complementación de los estudios de factibilidad, con ocasión del emplazamiento del proyecto.

15 de agosto de 2023

Originador

Odinsa S.A. solicitó cesión de posición contractual a favor de Odinsa Aeropuertos S.A.S.

23 de octubre de 2023

ANI

Mediante radicado n.° 2023-2000-39147-1, la entidad aceptó la cesión de posición contractual y, con ello, la inclusión de Odinsa Aeropuertos S.A.S. como miembro de la estructura plural originadora del proyecto.

24 de noviembre de 2023

Originador

Entrega de los estudios y diseños adicionales y actualizados de factibilidad, de acuerdo con las condiciones técnicas determinadas por el emplazamiento del mismo.

8 de febrero de 2024

Originador

Entrega de los estudios aeronáuticos y operacionales complementarios.

Marzo y junio de 2024

Originador y ANI

Creación y fondeo del patrimonio autónomo (PA Factibilidad IP Ciudadela Aeroport Cartagena – Fiduciaria Bancolombia) con el fin de recaudar los recursos para la evaluación de factibilidad.

4 de diciembre de 2024

Originador y ANI

Audiencia pública de socialización ante las comunidades que se encuentran en la región, las entidades estatales y diversos gremios. Lo anterior, con el fin de dar a conocer los detalles de

la estructuración del proyecto con las modificaciones generadas en virtud del emplazamiento.

10 de diciembre de 2024

ANI

Adjudicación, mediante proceso de selección abreviado, del contrato de consultoría VE-SA-002-2024 a la UT Validación IP Cartagena. Lo anterior, para la prestación de servicios de consultoría especializados en la revisión, análisis y evaluación integral de los documentos actualizados presentados en etapa de factibilidad.

Conforme con la información aportada por la ANI, dicho contrato se encuentra en ejecución.

51. Por otra parte, la ANLA informó que, en relación con la Ciudadela Aeroportuaria ha proferido dos actos administrativos dentro del expediente NDA1193-00, que se identifican de la siguiente manera: (i) radicado n.° 2017097967-2-00 del 14 de noviembre de 2017 y (ii) radicado n.° 20233000486491 del 5 de octubre de 2023. En ambos actos administrativos, la entidad le informó al originador del proyecto que, con fundamento en los estudios técnicos, de diseño y de impactos presentados en etapa de factibilidad, no era necesario presentar ante la ANLA un Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA. En consecuencia, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.4.2 del Decreto 1076 de 2015, el originador debe elaborar el Estudio de Impacto Ambiental – EIA. Al respecto, informó que este estudio no ha sido radicado ante la entidad y, por ende, no se han adelantado más actuaciones administrativas.

52. Finalmente, la ANLA advirtió que:

"[…] teniendo en cuenta la etapa en que se radicó la solicitud, únicamente se presenta de manera general la descripción, el objetivo, alcance del proyecto y su localización mediante coordenadas y planos, pero no se tiene certeza o información puntual sobre los impactos a generarse, por lo que no se identifican los mismos y tampoco se presenta, en esta etapa, medidas ambientales para evitar, mitigar, corregir o compensar estos. Tampoco se presenta información específica sobre la intervención en fuentes hídricas naturales y la afectación al hábitat de animales silvestres de la zona, sino una caracterización general del área en donde se pretende ejecutar el proyecto" .

4.1.3. Los trámites relacionados con la procedencia de consulta previa respecto de la Ciudadela Aeroportuaria y la Resolución ST-1431 del 2 de octubre de 2023

53. Al tener en cuenta que la DANCP y el originador aportaron la misma información sobre los trámites de evaluación de procedencia de consulta previa, la Sala organizará la información allegada en sede de revisión en la siguiente tabla, con el fin de evidenciar la línea temporal

de dichos procesos y describir cada una de las actuaciones.

Tabla 4. Actuaciones relacionadas con la evaluación de procedencia de consulta previa respecto del proyecto aeroportuario

Fecha	Entidad que aporta la información	Descripción
2 de mayo de 2017	ANI y originador	Solicitud de información presentada ante la entonces Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy, DANCP) con el fin de obtener datos sobre la presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia del proyecto.
10 de mayo de 2017	Originador	Conecta Caribe S.A.S. celebró con la empresa AECOM Technical Services Inc. contrato para la prestación de servicios especializados en cuanto a la elaboración de estudios técnicos y de diseño a nivel de factibilidad, incluyendo el análisis del componente social y ambiental.
18 de mayo de 2023	Originador	La estructura plural originadora del proyecto celebró con la empresa Consultoría Colombiana Concol S.A. contrato para la actualización de estudios de factibilidad, específicamente respecto de los componentes sociales y ambientales.
13 de julio de 2017	Conecta Caribe S.A.S	Solicitud de información presentada ante la entonces Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy, DANCP) con el fin de obtener datos sobre la presencia de los consejos comunitarios de Puerto Rey y Tierra Baja Mi Territorio Ancestral en la zona de influencia del proyecto aeroportuario.
7 a 9 y 17 a 21 de julio de 2017	Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy DANCP)	Visita de verificación a territorio, con fundamento en la solicitud presentada por la ANI y el originador, con el fin de determinar la presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia del proyecto.
11 de octubre de 2017		

Conecta Caribe S.A.S

Solicitud de información presentada ante la Unidad de Restitución de Tierra – URT, con el fin de obtener datos respecto de la existencia de procesos de restitución relacionados con los predios en los que se proyecta la construcción de la Ciudadela Aeroportuaria.

20 de noviembre de 2017

Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy DANCP)

Expedición de la Certificación 1331 en la que se certificó la presencia del Consejo Comunitario de Zapatero en la zona de influencia del proyecto aeroportuario. En este acto administrativo, la entidad declaró que en la zona no hay presencia de comunidades indígenas .

Esta certificación se expidió con fundamento en los hallazgos de las visitas de verificación a territorio efectuadas en julio de 2017.

8 y 10 de mayo de 2018

Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy DANCP)

Visita de verificación a territorio.

11 de agosto de 2018

Originador – Consejo Comunitario de Zapatero

Protocolización del acuerdo originado en el proceso de consulta previa realizado con el Consejo Comunitario de Zapatero.

17 de agosto de 2018

Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy DANCP)

Expedición de la Certificación 817 en la que se certificó la presencia del Consejo Comunitario de Bayunca en la zona de influencia del proyecto aeroportuario. En este acto administrativo, la entidad declaró que en la zona no hay presencia de comunidades indígenas.

Esta certificación se expidió con fundamento en los hallazgos de la visita de verificación a territorio efectuada en mayo de 2018.

9 de agosto de 2019

Originador – Consejo Comunitario de Bayunca

Protocolización del acuerdo originado en el proceso de consulta previa realizado con el Consejo Comunitario de Bayunca.

1 de agosto de 2022

Originador

Solicitudes de información:

– – A la alcaldía de Turbaco, con el fin de que informara la presencia de comunidades étnicas, su ubicación y medios de contacto.
– – A la Secretaría de Gobierno de Cartagena de Indias para que informara sobre la presencia de grupos étnicos en los corregimientos de La Boquilla, Punta Canoa, Pontezuela, Bayunca, Arooyo de Piedra y Arroyo Grande.
– – A la alcaldía de Santa Rosa, con el fin de que informara la presencia de comunidades étnicas, su ubicación y medios de contacto.
2 de octubre de 2023
DANCP
Expedición de la Resolución ST-1431 de 2023. En este acto administrativo la DANCP resolvió negar la procedencia de consulta previa en relación con el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba.
Al respecto, informó que, al momento de realizar la evaluación correspondiente, contaba con suficiente información sobre la comunidad indígena y que, por ende, no fue necesario realizar visita de verificación a territorio.
En efecto, señaló que la Resolución ST-1431 de 2023 en lo que respecta al cabildo accionante, se fundamentó en el informe de las visitas de verificación a territorio efectuadas el 13 y 14 de junio de 2023. Sobre el particular, afirmó que: “es de anotar que la información recolectada durante una visita de verificación se basa en las dinámicas económicas, sociales y culturales del colectivo étnico, caso para el cual la visita de verificación tuvo lugar los días 13 y 14 de junio de 2023 mientras que el informe técnico realizado tiene fecha del 22 de septiembre de 2023 y las comunidades étnicas no varían sus dinámicas colectivas en 3 meses […] la información recopilada se utilizó inicialmente para determinar la no procedencia de la consulta previa del cabildo para el proyecto “CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA CALZADA BAYUNCA – CLEMENCIA, VARIANTE BAYUNCA, CORRESPONDIENTE A LA UNIDAD FUNCIONAL 3 DEL PROYECTO CORREDOR DE CARGA CARTAGENA –BARRANQUILLA DE LA CONCESIÓN VIAL AUTOPISTAS DEL CARIBE S.A.S.” y que posteriormente, se utilizó para los análisis específicos realizados en el marco de la solicitud del proyecto “CIUDADELA AEROPORTUARIA CARTAGENA DE INDIAS – NUEVO AEROPUERTO DE CARTAGENA DE INDIAS” (énfasis añadido).
Ahora bien, la negación de procedencia de consulta previa respecto de la comunidad indígena accionante se justificó en los siguientes arumentos:
(i) El asentamiento se encuentra principalmente en la zona urbana del corregimiento de

Bayunca y, en pocos casos, en el área rural al norte del centro poblado. Estos territorios no se traslapan con las zonas de intervención e influencia del proyecto.
(ii) La mayoría de los puntos de interés de la comunidad se encuentran al norte del corregimiento de Bayunca y solo 3 de ellos están en cercanías de la zona de influencia, específicamente a 3,9 km del área de intervención, por lo que no hay afectación para el acceso a los mismos.
(iii) Las actividades agrícolas y de pesca se realizan en predios privados a los que los miembros de la comunidad acceden bajo acuerdos con los propietarios o encargados de dichos inmuebles. Por lo anterior, se trata de dinámicas individuales o familiares de cultivo, no colectivas. Y el proyecto no genera ninguna afectación frente al acceso a dichos predios.
(iv) "[…] las zonas de tránsito y desplazamiento – coinciden con las zonas de uso nacional, veredal, regional y de comunidades campesinas no adscritas a una etnia. Por lo tanto, no hay una exclusividad en el uso de dichas zonas" .
6 de abril de 2024
Originador – Consejo Comunitario de Zapatero
Protocolización de la actualización del acuerdo de consulta previa, luego del emplazamiento del polígono del aeropuerto, celebrado con el Consejo Comunitario de Zapatero.
13 de abril de 2024
Originador – Consejo Comunitario de Bayunca
Protocolización de la actualización del acuerdo de consulta previa, luego del emplazamiento del polígono del aeropuerto, celebrado con el Consejo Comunitario de Bayunca.
54. En relación con lo anterior, el accionante manifestó que:
"se debe tener en cuenta que el proceso relacionado y la visita realizada fue con ocasión de otro proyecto en este caso "CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA CALZADA BAYUNCA – CLEMENCIA, VARIANTE BAYUNCA, CORRESPONDIENTE A LA UNIDAD FUNCIONAL 3 DEL PROYECTO CORREDOR DE CARGA CARTAGENA – BARRANQUILLA DE LA CONCESIÓN VIAL AUTOPISTAS DEL CARIBE S.A.S." Conforme lo anterior, la visita de verificación estuvo centrada en los sitios de interés de la comunidad respecto a la construcción de la segunda calzada, lo cual es evidente en el mapa realizado […] Al respecto, resaltamos que la visita se centr[ó] en las afectaciones de la vía y no como se quiere hacer ver que se realizó sobre todo el territorio amplio, así mismo, en concordancia con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional es deber del Ministerio del Interior velar por la participación de las comunidades en los actos preparatorios de la resolución de procedencia de consulta previa,

cosa esta, que no se ha cumplido por parte de las Entidades. […] la respuesta se da con ocasión de la visita de verificación para el proyecto de la segunda calzada en la cual, se visitaron sitios conforme la dinámica de este proyecto y no como se quiere hacer ver que se trata de la caracterización general de nuestra comunidad" (énfasis añadido).

55. Ahora bien, respecto de la realización de reuniones de socialización y la celebración de audiencias públicas sobre antecedentes, resultados de estudios técnicos e impactos del proyecto con comunidades étnicas en Bayunca y Zapatero, el originador aportó la información que se expone en la siguiente tabla. Al respecto, resulta relevante destacar que, en respuesta a los autos del 14 de enero de 2025 y 7 de febrero de 2025, el accionante alegó que si bien ha obtenido información sobre el proyecto a través de reuniones con la junta de acción comunal – JAC de Bayunca y algunas audiencias públicas, el originador no ha realizado encuentros de socialización del proyecto con enfoque étnico y que estén dirigidas a la comunidad indígena que representa.

Tabla 5. Reuniones de socialización y audiencias públicas

Fecha	Comunidad a la que estaba dirigida	Descripción
23 de marzo de 2018	Comunidad de Zapatero, JAC de Zapatero y Consejo Comunitario de Zapatero	Socialización de los resultados de la caracterización de la población que habita la vereda Zapatero.
16 de julio de 2019	JAC de Bayunca	Presentación del proyecto aeroportuario.
16 de julio de 2019	Comunidad de Zapatero, JAC de Zapatero y Consejo Comunitario de Zapatero	Presentación del proyecto aeroportuario.
14 de agosto de 2019	Todas las comunidades interesadas	Audiencia pública del proyecto, celebrada en el Centro de Recreación Comfenalco Takurika en el corregimiento de Bayunca.
9 de julio de 2023	JAC de Zapatero y Consejo Comunitario de las comunidades negras de Zapatero	

Socialización de la actualización de los estudios de factibilidad en el componente socioambiental.
11 de julio de 2023
Consejo Comunitario de las comunidades negras de Bayunca – Sector 1
Socialización de la actualización de los estudios de factibilidad en el componente socioambiental.
14 de julio de 2023
Consejo Comunitario de las comunidades negras de Bayunca – Sector 2
Socialización de la actualización de los estudios de factibilidad en el componente socioambiental.
15 de julio de 2023
JAC de Bayunca y demás interesados del corregimiento de Bayunca
Socialización de la actualización de los estudios de factibilidad en el componente socioambiental.
Conforme con la lista de asistencia, a esta reunión asistió Carlos Alberto Zurita Salgado en calidad de capitán y representante legal del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba.
3 de noviembre de 2023
Consejo Comunitario de las comunidades negras de Bayunca
Socialización de los resultados de los estudios socioambientales de actualización de factibilidad.
4 de noviembre de 2023
JAC de Zapatero y Consejo Comunitario de las comunidades negras de Zapatero
Socialización de los resultados de los estudios socioambientales de actualización de factibilidad.
4 de noviembre de 2023
JAC de Bayunca y demás interesados del corregimiento de Bayunca
Socialización de los resultados de los estudios socioambientales de actualización de factibilidad.
4 de diciembre de 2024
Todas las comunidades interesadas
Socialización de avance del proyecto. Reunión celebrada bajo el esquema de audiencia pública presidida por la ANI y el Originador, quienes informaron sobre el estado y cronograma

del proyecto.

Conforme con la lista de asistencia, a esta reunión asistió Carlos Alberto Zurita Salgado en calidad de capitán y representante legal del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba.

4.1.4. La afectación directa para la comunidad accionante

56. En la siguiente tabla, se expondrá la información sobre los impactos del proyecto aeroportuario y las presuntas afectaciones directas a la comunidad indígena accionante. Para lo anterior, se contrastarán los datos suministrados por el actor, de un lado, y por la ANI y el originador del proyecto, de otro lado.

Tabla 6. Sobre los impactos que generaría el proyecto y las afectaciones directas alegadas por el accionante

Afectaciones sociales

ANI y originador

El originador argumentó que: “no se trata de una comunidad aislada, sino que, por el contrario, está permeada de antemano por manifestaciones culturales propias del mencionado entorno urbano, de tal forma que la presencia del Proyecto IP CACI no será el origen de una transformación cultural de la comunidad, pues se trata de un proceso que ya se viene dando de tiempo atrás dada la ubicación de la comunidad en relación con Bayunca y la cercanía con la ciudad de Cartagena de Indias”. Adicionalmente, alegó que la comunidad indígena accionante no cumplió con la carga probatoria mínima para acreditar la posible ocurrencia de una afectación directa en su contra, originada con el proyecto aeroportuario.

Accionante

Al respecto, la comunidad accionante manifestó que con el ingreso de personas ajenas a la comunidad al territorio ancestral, “[s]e presenta una afectación que se presentará con el enamoramiento a las mujeres de nuestra comunidad por personal ajeno, embarazos de nuestras niñas y adolescentes, no responsabilidad de las obligaciones alimentarias producto de estos embarazos, abandono con ocasión de la temporalidad del proyecto, presentado por el personal ajeno a nuestra comunidad, problemas de gobernabilidad ya que al desconocer nuestros usos y costumbres se pueden presentar conflictos”.

Adicionalmente, alegó que las dinámicas sociales, culturales y económicas se ven afectadas por la Ciudadela Aeroportuaria, porque el proyecto generará:

(i) El cambio en el uso del suelo y la disminución de los territorios ancestrales, así como el aumento de los precios de la tierra y, por ende, la imposibilidad de que el cabildo constituya

su territorio colectivo.
(ii) El aumento de tránsito vehicular y de personal ajeno a la comunidad en los territorios ancestrales.
(iii) La modificación del paisaje y el ahuyentamiento de animales silvestres.
(iv) La disminución de acceso a zonas en las que se realizan actividades agrícolas, de caza y pesca y de recolección de plantas medicinales y para la elaboración de artesanías.
Afectaciones ambientales
ANI y originador
Tanto la ANI como el originador informaron que en los estudios técnicos y ambientales, actualizados conforme con las condiciones del emplazamiento del proyecto, se identificaron varios cuerpos de agua lóticos y lénticos existentes tanto en la zona de intervención como en la de influencia, entre esos el arroyo Tabacal.
No obstante, los diseños y estudios de estructuración del proyecto prevén las siguientes intervenciones en fuentes hídricas, entre las cuales no se realizará ninguna afectación o desviación del arroyo Tabacal. Estas son:
(i) Variación parcial del cauce del arroyo permanente La Hormiga hacia el costado sur del proyecto, que hace parte de las 5 subcuencas hidrográficas cuyas corrientes principales son afluentes de la Ciénaga de La Virgen.
(ii) Construcción de un sistema de canalización lateral de aguas naturales de escorrentía y del arroyo Ahogagatos, entre la Vía La Cordialidad y el polígono del aeropuerto.
Finalmente, aseguraron que la ejecución de estas actividades está supeditada a que el futuro concesionario obtenga el licenciamiento ambiental por parte de la ANLA, en la etapa de pre construcción.
Accionante
Indicó que el proyecto afecta el cauce del arroyo Tabacal, fuente hídrica sagrada para la comunidad y lugar en el que se recolectan plantas medicinales y se realizan “actividades tradicionales de armonización”.
Afectaciones viales y de infraestrutura
ANI y originador
Tanto la ANI como el originador informaron que los estudios técnicos de estructuración del proyecto contemplan diversas variaciones viales, por tratarse de una construcción totalmente nueva. Por lo que resulta necesario adecuar la infraestructura existente a las necesidades propias del proyecto.

En particular, señalaron que se prevé el cierre de la vía terciaria que conduce desde la Vía La Cordialidad (Ruta 9006) a la vereda Zapatero. Asimismo, añadieron que, conforme con los acuerdos celebrados con los consejos comunitarios de Bayunca y Zapatero, con ocasión de las consultas previas efectuadas con dichas comunidades negras, esa vía será reubicada al costado sur y será construida en cumplimiento de todos los lineamientos normativos sobre infraestructura vial.

Por su parte, el originador, en respuesta al auto del 7 de febrero de 2025, indicó que no se acreditó el interés del cabildo accionante en la via terciaria que será intervenida, porque:

(i) El paso de los miembros de la comunidad por dicha vía es poco frecuente, por lo que no es posible acreditar la ancestralidad de la alegada dinámica de movilización.

(ii) El mantenimiento de este camino veredal ha estado a cargo exclusivamente del Consejo Comunitario de Zapatero.

(iii) “Dentro de la caracterización socioeconómica realizada en 2018 y actualizada en 2023, no se identificó relación alguna entre la población de la vereda Zapatero, reconocida en su totalidad como afrodescendiente, con la comunidad indígena accionante y tampoco de la relación con dicha comunidad con los servicios ecosistémicos del área de influencia o con la vía de acceso a esta vereda”.

(iv) Las modificaciones que deberán ejecutarse respecto de esta vía terciaria fueron expuestas en las reuniones de socialización realizadas en 15 de julio de 2023 y el 4 de diciembre de 2024, en las que participó el accionante. No obstante, en ninguna de estas ocasiones, ni en la visita de verificación al territorio efectuada por la DANCP, que sirvió de sustento de la Resolución ST-1431 de 2023, se puso de presente el interés de la comunidad respecto de esta vía veredal ni se acreditó la existencia de un vínculo cultural y tradicional con la misma.

En particular, la reunión del 4 de diciembre de 2024 se desarrolló bajo la modalidad de audiencia pública, lo que permitía la presentación de ponencias y solicitudes por parte de los asistentes. Pero, ninguna de las ponencias recibidas provino del cabildo accionante.

Adicionalmente, informaron que el desarrollo del proyecto implica la afectación del acceso a los predios privados denominados Monterrey, El Tambo, Papache, San Bernardo y Tres Estrellas, los cuales hacen parte de los inmuebles a adquirir, total o parcialmente, para la construcción de la Ciudadela Aeroportuaria. Al respecto, indicaron que el futuro concesionario deberá garantizar el acceso a aquellas áreas de terreno que no sean adquiridas para la ejecución del proyecto.

Ahora bien, en relación con la parcela Los Suárez, ubicada en la vereda Zapatero, el originador informó que no existe ningún vínculo entre la comunidad indígena accionante y este predio, por cuanto es un inmueble privado que es usado por su propietario de manera individual y familiar, más no colectiva. En efecto, argumentó que no se demostró que el dueño de este inmueble fuera miembro del cabildo accionante ni que en este terreno se ejecutaran actividades culturales, ceremoniales y de cultivo colectivo.

Al respecto, insistió en los argumentos propuestos en el escrito de contestación, conforme con los cuales no es posible atribuir ancestralidad a dinámicas que ejecutan algunos miembros de la comunidad indígena de manera individual. Especialmente, refirió que respecto de las actividades agrícolas no se acreditó su carácter colectivo y tradicional, por cuanto se desarollan en terrenos privados y bajo la autorización del propietario.

Accionante

El accionante señaló que la vía terciaria que será clausurada y reubicada, es el camino ancestral usado por la comunidad indígena que representa para la ejecución de dinámicas tradicionales de movilización, el acceso a sitios de pagamento y a la parcela Los Suárez, en donde realizan actividades ancestrales y ceremoniales, tienen cultivos colectivos y recolectan plantas medicinales y obtienen materia prima para la elaboración de artesanías.

En particular, indicó que el cierre y traslado de este camino veredal implica que la comunidad pierda sus dinámicas tradicionales de movilización, al tener en cuenta que se cambia la ruta y se impide el acceso a la parcela Los Suárez. Situación que, a su vez, dificulta la práctica de labores artesanales, de medicina ancestral y de caza, con lo que se pone en riesgo la pervivencia cultural de este grupo étnico.

Finalmente, indicó que las zonas de tránsito y movilidad son esenciales para la transmisión de saberes ancestrales, al considerar que, para la comunidad, existe un equilibrio armónico entre todos los sitios sagrados y tradicionales.

Respecto de la parcela Los Suárez, el actor informó que es de propiedad del cabildante Jorge Suárez y reiteró que en este lugar se realizan actividades tradicionales de la comunidad, se desarrollan usos y costumbres, se ejercen labores agrícolas, de pesca, de caza y de recolección de plantas medicinales.

Finalmente, señaló que el originador y la DANCP desconocen las dinámicas tradicionales del cabildo accionante al valorar la procedencia de la consulta previa con fundamento, exclusivamente, en criterios geográficos y de traslape entre las zonas de influencia del proyecto y las áreas de asentamiento de los miembros del grupo étnico.

57. Adicionalmente, el originador aportó el siguiente mapa sobre la ubicación de la vía terciaria que será intervenida.

Mapa 8

Fuente: Expediente digital, archivo “59. E-OD2025-000015 Repuesta tutela Corte Constitucional – signed.pdf”

4.1.5. La acción de tutela anterior presentada por el actor, en representación del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba

58. En respuesta al auto del 14 de enero de 2024, tanto el Juzgado 002 de Familia del Circuito de Cartagena como la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena remitieron copia digital del expediente de tutela con radicado n.° 13001-31-10-002-2022-00065-00. De los documentos obrantes en dicho expediente, se obtuvo la siguiente información.

59. La acción de tutela fue presentada por Carlos Alberto Zurita Salgado, en calidad de capitán y representante legal del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, en contra de la DAIRM, la ANI, Hocol S.A. y Zabala Innovation Consulting. Posteriormente, en el trámite del proceso, fueron vinculadas como partes accionadas, las empresas Odinsa S.A. (posición contractual cedidad a Odinsa Aeropuertos S.A.S.) y Conecta Caribe S.A.S.

60. Dicha solicitud de amparo se promovió con el fin de que se ampararan los derechos al debido proceso administrativo, la consulta previa, la identidad cultural y étnica, la igualdad y la participación democrática, con ocasión de diversos hechos que se clasifican así:

(i) Respecto de la DAIRM, el accionante señaló que la entidad vulneró los derechos invocados al no resolver de manera oportuna la solicitud de registro del cabildo. Lo anterior, por cuanto dicho proceso de reconocimiento e inscripción inició en el año 2015 y, al momento de la presentación de la acción de tutela, no había sido resuelto, a pesar de las insistentes peticiones de la comunidad de darle celeridad al trámite. Al respecto, señaló que la ausencia de registro ante el Ministerio del Interior implica el desconocimiento del derecho a la consulta previa, por cuanto no se tiene en cuenta su presencia en territorios que son objeto de desarrollo y estructuración de proyectos de infraestructura.

(ii) En relación con la ANI, Odinsa S.A. y Conecta Caribe S.A., el actor argumentó que el proyecto para la construcción del “Nuevo Aeropuerto de Cartagena” se desarrollará en territorios en los que está presente el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba y en los cuales se desarrollan sus usos y costumbres. Por ello debía adelantarse proceso de

consulta previa con la comunidad, para la identificación de impactos y afectaciones, así como para la adopción de medidas de mitigación. También alegó que se vulneró el derecho a la igualdad, por cuanto, respecto de dicho proyecto de infraestructura se han realizado procesos de consulta previa con comunidades negras que se encuentran en la misma zona que la comunidad indígena accionante.

(iii) Respecto de Hocol S.A. el accionante refirió que la empresa vulneró las garantías constitucionales invocadas, por cuanto no realizó proceso de consulta previa respecto del proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos que se llevará a cabo en el corregimiento de Bayunca, zona en la que se encuentra el asentamiento del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba.

(iv) Sobre Zabala Innovation Consulting el demandante argumentó que la entidad vulneró el derecho a la consulta previa, por cuanto puso en funcionamiento plantas de páneles solares en el corregimiento de Bayunca, sin haber realizado el proceso consultivo correspondiente con la comunidad indígena.

61. Respecto de todos los proyectos mencionados en la acción de tutela, el actor argumentó que la DAIRM y la DANCP desconocieron el concepto de territorio indígena amplio y no efectuaron, de manera exhaustiva, los estudios etnológicos, de procedencia de consulta previa y de afectaciones directas a los grupos étnicos presentes en el corregimiento de Bayunca de Cartagena de Indias. En específico, indicó que "la comunidad a la que represento, se encuentra acorralada por varios proyectos aquí mencionados eso limita el desarrollo de los usos y costumbres, como la estabilidad cultural propia de los descendientes del gran pueblo indígena [Zenú]".

62. Como pretensiones relacionadas con el proyecto aeroportuario objeto de estudio se propusieron las siguientes: (i) "[s]e proteja los derechos a el debido proceso, consulta previa libre e informada, participación, derecho de igualdad, reconocimiento étnico y cultural"; (ii) "Ordenar a la parte accionada garantizar la participación en los proyectos que se adelantan en la zona geográfica reconocida como zona de influencia del cabildo indígena zenu de bayunca, como garantía del derecho a la igualdad en concordancia al debido proceso administrativo"; (iii) "Ordenar a la dirección de asuntos indígenas del ministerio del interior, coordinar con la dirección de consulta previa [y] la agencia nacional de infraestructura ANI la participación del cabildo indígena zenu de bayunca CAIZEBA en el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de Cartagena vereda el zapatero jurisdicción de bayunca como protección al derecho de igualdad […]" y (iv) "Ordenar a las partes accionadas abstenerse de

continuar vulnerando por acción y omisión los derechos fundamentales de la comunidad indígena CAIZEBA” .

63. El 29 de marzo de 2022, el Juzgado 002 de Familia del Circuito de Cartagena negó el amparo solicitado. En particular, fundamentó su decisión en que: (i) el Ministerio del Interior contestó todas las peticiones relacionadas con el proceso de registro de la comunidad indígena; (ii) los actos administrativos en virtud de los cuales dicha entidad profirió certificaciones de presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia de la Ciudadela Aeroportuaria, así como negó la procedencia de consulta previa en relación con los demás proyectos objeto de la solicitud de amparo, podían ser controvertidos a través de los recursos de reposición y apelación, y mediante mecanismos de defensa ante los jueces contencioso administrativos y, sin embargo, estos medios no fueron ejercidos. Por último, (iii) “a la fecha [el] Cabildo Indígena Zenú De Bayunca (CAIZEBA) no ha sido reconocido y certificado como grupo étnico por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior, lo cual le permita aplicar o ser sujeto de la consulta previa por los proyectos aludidos que se adelantan en la zona, y sobre lo cual la ANI dijo que no tienen ningún impacto en la aludida comunidad” (énfasis añadido). Dicha decisión fue impugnda por el accionante.

64. El 25 de abril de 2022, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena confirmó el fallo de primera instancia. En concreto, advirtió que la solicitud de amparo no cumplía con el requisito de subsidiariedad por cuanto el accionante no recurrió las certificaciones de presencia de comunidades étnicas ni las resoluciones de procedencia de consulta previa proferidas por el Ministerio del Interior, en el marco de los proyectos aludidos en la acción de tutela. Asimismo, reiteró que:

“[…] muy a pesar del reconocimiento o existencia de registros del Acta de elección de Cabildantes y de Junta Directiva del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca – CAIZEBA, ante el Secretario del Interior y Convivencia Ciudadana de Cartagena, el accionante ALBERTO ZURITA SALGADO no se encuentra legitimado en la causa por activa como miembro de esa comunidad para reclamar la protección constitucional del derecho a la consulta previa, ya que aún no se le ha sido reconocido y/o certificado como grupo étnico por parte de la Dirección de asuntos étnicos del MINISTERIO DEL INTERIOR, lo cual no le permite aplicar o ser sujeto de la consulta previa de los proyectos indicados en la tutela” (énfasis añadido).

65. Este expediente fue remitido a la Corte Constitucional el 31 de agosto de 2022 y se le asignó el radicado número T-8.930.235. No obstante, el proceso no fue seleccionado para revisión conforme con el Auto del 27 de septiembre de 2022, proferido por la Sala de

Selección Número Nueve de la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

66. La Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de primera y segunda instancia proferidas dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestiones previas. La cosa juzgada y la temeridad

67. Tanto el actor como el originador del proyecto informaron que en el 2022 el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba presentó acción de tutela en contra de la ANI, el Ministerio del Interior, Odinsa S.A. y Conecta Caribe S.A.S., entre otras entidades. Lo anterior, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, la consulta previa, la identidad cultural y étnica, la igualdad y la participación democrática.

68. Al respecto, en la contestación a la demanda y en las respuestas allegadas en cumplimiento de los autos de pruebas proferidos en sede de revisión, el originador alegó que en el proceso bajo estudio se configura cosa juzgada al cumplirse con la identidad de partes, objeto y causa respecto de aquel litigio. Por su parte, el accionante alegó que no existe cosa juzgada ni actuación temeraria, en la medida en la que la solicitud de amparo presente fue presentada dos años después y con fundamento en hechos nuevos. Estos son la expedición del registro de la comunidad indígena mediante Resolución 006 de 2024 y la negación de procedencia de consulta previa respecto del cabildo accionante por parte de la DANCP, mediante Resolución ST-1431 de 2023.

69. Por su parte, las autoridades judiciales de instancia argumentaron que, en efecto, las resoluciones mencionadas por el accionante constituyen hechos nuevos que permitían estudiar de fondo la solicitud de amparo. En particular, señalaron que en el proceso de tutela anterior la protección de los derechos fundamentales invocados fue negada, principalmente, al considerar que el cabildo no estaba registrado en el Ministerio del Interior y, por ende, no era titular del derecho a la consulta previa.

70. Para resolver estas cuestiones, la Sala expondrá las reglas jurisprudenciales sobre la cosa juzgada y la actuación temeraria, para posteriormente pronunciarse sobre la configuración de estos fenómenos en el caso concreto.

71. La cosa juzgada es la propiedad de las decisiones judiciales que las hace inmutables, vinculantes y definitivas. El artículo 243 de la Constitución define que los fallos de tutela

tienen el efecto de configurar cosa juzgada constitucional. Estas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada cuando la Corte Constitucional decide no seleccionarlas o profiere la respectiva sentencia de revisión. Una vez consolidada, la cosa juzgada torna improcedente emitir nuevas decisiones judiciales sobre el asunto ya resuelto por un fallo ejecutoriado.

72. Esta figura debe ser declarada siempre que se adelante un nuevo proceso luego de la ejecutoria de la sentencia y se verifique la identidad de: (i) partes e intervinientes que hayan sido vinculados y obligados por la decisión que constituye la cosa juzgada; (ii) objeto, es decir, que ambas acciones de tutela tengan la misma pretensión; y (iii) causa, lo que implica que la demanda y la sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada tengan los mismos fundamentos o hechos como sustento.

73. De otra parte, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 establece que la actuación temeraria se configura cuando una misma persona o su representante presenta la misma acción de tutela ante varios jueces o tribunales, sin motivo expreso que justifique dicha conducta. Lo anterior, trae como consecuencia el rechazo de la acción o la negación de todas las pretensiones. Adicionalmente, conforme con la jurisprudencia constitucional, para la configuración de temeridad en la presentación de la solicitud de amparo debe acreditarse una triple identidad entre las actuaciones, así: (i) que sean las mismas partes; (ii) que se planteen los mismos hechos; y (iii) que se propongan las mismas pretensiones.

74. Ahora bien, la Sala considera que en el presente caso no se configuró cosa juzgada en relación con el fallo del 29 de enero de 2022, proferido dentro del proceso con radicado n.° 13001-31-10-002-2022-00065-00 por el Juzgado 002 de Familia del Circuito de Cartagena, ni actuación temeraria. Si bien ambos procesos de tutela se dirigen parcialmente respecto de las mismas entidades accionadas y el objeto de estos trámites coincide, en tanto buscan la protección de los derechos fundamentales a la consulta previa, el debido proceso y la identidad étnica y cultural, hay otras diferencias relevantes que impiden determinar la configuración de cosa juzgada. Lo anterior, con fundamento en los siguientes argumentos.

75. Entre los dos procesos de tutela transcurrieron más de dos años, tiempo que explica las diferencias fácticas que sustentan la acción de amparo bajo estudio. En particular, la Sala advierte que las consideraciones propuestas por el accionante en el proceso de 2022, se justificaban en información general sobre la estructuración del proyecto aeroportuario, específicamente, con fundamento en la localización original del proyecto. No obstante, el 10 de mayo de 2022, alrededor de 3 meses después de la presentación de la acción, el originador celebró el memorando de entendimiento con la Fundación Santo Domingo, en

virtud del cual se realizó el emplazamiento del polígono aeroportuario y sólo hasta el 21 de noviembre de 2023, el originador presentó los estudios actualizados de factibilidad. Adicionalmente, conforme con la información aportada en sede de revisión, el actor participó en dos reuniones de socialización dirigidas a los interesados en general y no específicamente a la comunidad indígena accionante, sobre los antecedentes, diseños e impactos de la Ciudadela Aeroportuaria, encuentros que se realizaron el 15 de julio de 2023 y el 4 de diciembre de 2024, es decir con posterioridad al proceso de tutela instaurado en febrero de 2022.

76. Adicionalmente, el 2 de octubre de 2023, la DANCP profirió la Resolución ST-1431 de la misma fecha, en la cual negó la procedencia de consulta previa en relación con el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba. Este acto administrativo materializa, a juicio del accionante, la vulneración del derecho a la consulta previa del grupo étnico que representa. Y con fundamento en las consideraciones expuestas en esta resolución, el actor formuló la acción de tutela que se encuentra ahora bajo estudio e identificó las posibles afectaciones directas que el proyecto generaría para dicha comunidad indígena.

77. También, el 24 de enero de 2024 la DAIRM expidió la Resolución 006, acto administrativo en el que reconoció el carácter étnico de la comunidad indígena accionante y otorgó el registro de la misma. Para la Sala esta situación constituye un hecho relevante que cambia las circunstancias fácticas que sustentaron ambos procesos de amparo.

78. A juicio de esta Sala, estas situaciones concretas constituyen hechos nuevos en relación con los fundamentos fácticos que justificaron el proceso de tutela anterior, pues en el proceso actual la acción se fundamenta en la necesidad de la consulta previa y en las presuntas omisiones al momento de analizar la afectación directa. Tambien, en la supuesta falta de socialización del proyecto con la comunidad.

79. De esta manera, más allá de las similitudes parciales entre ambos expedientes de tutela, el caso bajo estudio tiene diferencias relevantes en los hechos y las pretensiones, lo que impide la configuración del fenómeno de cosa juzgada y sugerir siquiera un uso abusivo o indebido de la acción de tutela por parte de la comunidad indígena accionante.

3. Procedencia de la acción de tutela

80. La Sala evidencia que la acción de tutela de la referencia cumple con los requisitos para su procedencia, conforme a lo establecido en la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, tal y como se explica a continuación:

Tabla 7. Análisis de procedencia de la acción de tutela

Requisito

Acreditación

Legitimación por activa

El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona que considere que la actuación u omisión de una autoridad pública o, en ciertos casos, de un particular, amenaza o vulnera sus derechos fundamentales puede interponer acción de tutela “por sí misma o por quien actúe en su nombre”. En desarrollo de lo anterior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 define los titulares de la acción y establece que podrá ser interpuesta: (i) directamente por el interesado; (ii) por intermedio de un representante legal, por ejemplo, cuando se trata de menores de edad y de personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial; (iv) por medio de un agente oficioso; o (v) a través de la Defensoría del Pueblo o del personero municipal.

Ahora bien, en relación con las comunidades indígenas como sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la acción de tutela puede ser promovida por: (i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la comunidad; (ii) los miembros de la comunidad; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y (iv) la Defensoría del Pueblo.

En el caso bajo estudio Carlos Alberto Zurita Salgado, en su calidad de capitán y representante legal del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, es decir como autoridad ancestral, promovió el amparo en representación de la referida comunidad indígena. Adicionalmente, en el escrito de tutela se anexó la certificación expedida por la DAIRM del Ministerio del Interior, el 17 de abril de 2024, en la que consta que el accionante ostenta la calidad de capitán del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, desde el 14 de febrero de 2024 y hasta el 31 de diciembre de 2025. Lo anterior, de conformidad con la elección efectuada por la Asamblea General del cabildo el 14 de enero de 2024.

Legitimación por pasiva

La legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene una persona para responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado como violado. Según el artículo 86 de la Constitución y los artículos 1° y 5° del Decreto 2591 de 1991, por regla general, dicha aptitud se predica de las autoridades públicas.

En el caso concreto, se acredita el cumplimiento de este requisito, así:

– En relación con la ANI, en cuanto entidad pública encargada de la evaluación del proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI” en las etapas de prefactibilidad y factibilidad y futura autoridad contratante encargada de efectuar la selección del contratista

y adjudicar el respectivo contrato de concesión para la ejecución de dicho proyecto aeroportuario. Adicionalmente, se cumple este requisito, en la medida en la que la ANI y el originador son las entidades encargadas de efectuar los procesos de socialización y audiencias públicas sobre el proyecto en cuestión con las comunidades y autoridades estatales con presencia en el territorio en donde se ejecutará el mismo. También, en cuanto entidades competentes para solicitar ante la DANCP la evaluación de procedencia de consulta previa con comunidades étnicas.

– Respecto de Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S., en cuanto empresas que conforman la estructura plural originadora del proyecto aeroportuario objeto de litigio. Adicionalmente, son las entidades que, junto con la ANI, deben realizar procesos de socialización y audiencia pública; solicitar la evaluación de procedencia de la consulta previa ante la DANCP, así como entregar los resultados de los estudios de factibilidad en el componente socioambiental y aportar toda la información que esté a su disposición sobre la presencia de comunidades étnicas en las zonas de intervención e influencia del proyecto. Esto último, de conformidad con el numeral 3° de la Directiva Presidencial n.° 8 de 2020.

– En relación con la DANCP del Ministerio del Interior, como autoridad competente para evaluar la procedencia de consultas previas en relación con la estructuración y ejecución de proyectos, obras o actividades – POA. Asimismo, al ser la entidad que expidió la Resolución ST-1431 de 2024, en la que se resolvió negar la procedencia de consulta previa con el cabildo accionante, en relación con el proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI”.

No obstante, la Sala advierte que este presupuesto no se cumple en relación con la ANLA porque, de conformidad con el artículo 3° del Decreto 3573 de 2011, esta entidad no tiene competencia para la evaluación de la procedencia de procesos de consulta previa ni para ejecutar los mismos.

Adicionalmente, la Sala concuerda con el juez de primera instancia, en el sentido de que la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Cartagena, autoridad que fue vinculada al proceso, tampoco ostenta legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no ejerce funciones relacionadas con la evaluación de procedencia de la consulta previa, ni ejecuta estos trámites consultivos. Además, tampoco es el ente responsable del proyecto de infraestructura.

Subsidiariedad

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 está condicionada por el denominado requisito de subsidiariedad. Bajo esa perspectiva, la tutela no puede desplazar los recursos judiciales ordinarios o extraordinarios de defensa, a menos que exista un perjuicio irremediable. De allí que, en términos generales, "la tutela no es un medio adicional o complementario [de protección]". La inobservancia de este presupuesto es causal de improcedencia del amparo. Por tanto, ante la existencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, la consecuencia directa es que el juez constitucional no puede entrar al fondo del asunto planteado.

Ahora bien, en relación con el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, la Corte Constitucional ha sido constante en sostener que no existe en el ordenamiento jurídico otro mecanismo distinto a la acción de tutela para que las comunidades indígenas soliciten la protección de su derecho fundamental a ser consultados. Inclusive cuando la presunta vulneración alegada se manifiesta a través de un acto administrativo que puede ser demandado mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En esos casos, esta Corporación ha determinado que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz para la protección inmediata del derecho fundamental a la consulta previa. Y, en general, ha sostenido que las acciones contenciosas "carecen de idoneidad para salvaguardar el derecho a la consulta previa" porque "no ofrecen una respuesta clara, omnicomprensiva y definitiva a la vulneración de derechos de las comunidades que tienen una especial protección constitucional y vulnerabilidad […]".

Adicionalmente, respecto de la población víctima de desplazamiento forzado, esta Corporación ha advertido que: "cuando las actuaciones u omisiones de las autoridades ponen en riesgo o vulneran los derechos fundamentales de la población desplazada, […] la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para su protección".

Con fundamento en estas reglas jurisprudenciales, la Sala advierte que la acción de tutela bajo estudio es procedente como mecanismo judicial definitivo, a través del cual el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba puede solicitar la protección de los derechos fundamentales invocados. Al respecto, también resulta relevante destacar que, conforme con la información aportada por el ICANH en su intervención, los miembros de la comunidad indígena accionante son sujetos de especial protección, no solo por su pertenencia étnica, sino también por el hecho de ser víctimas del conflicto armado. En efecto, tanto el accionante como el ICANH refirieron que el asentamiento en el departamento de Bolívar se dio desde

1985 con ocasión del desplazamiento forzado del que fueron víctimas por parte de grupos armados con presencia en los departamentos de Sucre y Córdoba.

De esta manera, como lo ha establecido la jurisprudencia de este Tribunal, en el presente asunto, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales de la comunidad accionante, lo que incluye el control constitucional concreto del acto administrativo que negó la consulta previa a este grupo étnico.

Inmediatez

La jurisprudencia constitucional ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad. Sin embargo, la Corte también ha sido consistente al señalar que la misma debe presentarse en un término razonable y proporcionado a partir de los hechos que generaron la presunta vulneración de los derechos fundamentales.

La Sala estima que, se acredita el cumplimiento de este requisito, por cuanto:

– La acción de tutela fue presentada alrededor de 7 meses después de la expedición de la Resolución ST-1431 del 2 de octubre de 2023. Asimismo, la presentación de la solicitud de amparo, se dio 4 meses después de la Resolucion 006 del 24 de enero de 2024. Plazo que se considera razonable por las siguientes razones: (i) el accionante participó en una reunión de socialización realizada por la ANI y el originador en julio de 2023. Asimismo, (ii) en marzo de 2024 presentó una petición ante dichas entidades y ante la ANLA y la DANCP, en la que solicitó que se realizara proceso de consulta previa con el cabildo y que se entregara copia de los antecedentes del proyecto, de los estudios de impactos sociales y ambientales que se hubieren efectuado y de las actuaciones adelantadas con el fin de evaluar la existencia de una afectación directa y la procedencia del proceso consultivo. Esta petición fue contestada por las empresas originadoras el 15 de abril de 2024, por la ANLA el 4 de abril de 2024 y por la DANCP el 3 de abril de 2024, esto es alrededor de un mes antes de la interposición de la acción de tutela.

– Para la Sala, estas actuaciones dan cuenta de la diligencia del actor en la garantía de los derechos de la comunidad indígena que representa y justifica el tiempo transcurrido entre la expedición de la Resolución ST-1431 de 2023 y la fecha de presentación de la acción de tutela.

– El proyecto de infraestructura aeroportuaria en cuestión se encuentra en etapa de factibilidad, por lo que aún no se ha adjudicado contrato de concesión ni se han realizado actuaciones tendientes a su ejecución.

81. En estos términos, la Sala constata que en el presente caso se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela, por lo cual continuará con el estudio del caso.

4. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

82. Conforme con lo expuesto, la Sala resolverá el siguiente problema jurídico: ¿La DANCP, la ANI y el originador del proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI" vulneraron los derechos fundamentales a la consulta previa, la participación democrática, el debido proceso y la identidad étnica y cultural del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba por la presunta ausencia de socialización y de consulta previa a la comunidad y porque el estudio sobre afectación directa de la accionante se sustentó en otro proyecto y se realizó sin visita a territorio?

83. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá a: (i) los derechos fundamentales de las comunidades indígenas a la libre determinación y a la identidad étnica y cultural, en relación con la protección del territorio; (ii) el derecho fundamental de participación de los pueblos indígenas, la garantía constitucional a la consulta previa y el deber de debida diligencia del Estado y las empresas sobre el particular y (iii) las funciones de la DANCP en relación con la determinación de procedencia de la consulta previa. Finalmente, resolverá el caso concreto.

5. Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas a la libre determinación y a la identidad étnica y cultural, en relación con la protección del territorio

84. Conforme con la jurisprudencia constitucional, las comunidades indígenas son sujetos de especial protección. En particular, en la Sentencia SU-217 de 2017, esta Corporación señaló que:

"[l]os pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional […]. Como lo ha indicado la Corte, esta afirmación obedece a (i) la existencia de patrones aún no superados de discriminación, que afectan a los pueblos y 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 […]; 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 […]".

85. Adicionalmente, los artículos 7°, 8°, 72, 79, 246, 286, 287 y 330 de la Constitución Política prevén mandatos asociados a la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, la obligación de salvaguardar la riqueza étnica y cultural de la Nación y,

con ello, la identidad y el patrimonio de los grupos étnicamente diferenciados. Con fundamento en estos mandatos, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la protección de los derechos colectivos de estas comunidades cuando existe alguna intervención de terceros en sus territorios o en relación con la manera en que conciben su relación con las tierras que habitan, su propia subsistencia o sus modos de vida o de desarrollo.

86. En relación con el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas, la Corte Constitucional ha establecido que esta garantía implica el respeto de sus formas de vida propias, de la relación tradicional con el territorio, de las maneras en que conciben su desarrollo o economía tradicional y de la soberanía alimentaria. En consecuencia, ha advertido la necesidad de amparar la libre determinación de los pueblos indígenas, como una prerrogativa de carácter colectivo y fundamental que le permite a los grupos étnicamente diferenciados darse su propia organización social, política, económica, jurídica, cultural o espiritual de acuerdo con sus prácticas tradicionales, su cosmovisión y su proyecto de vida colectivo, sin desconocer los límites que establecen la Constitución y las leyes.

87. En una línea similar, la identidad étnica y cultural ha sido entendida como un derecho autónomo de los pueblos indígenas que les permite proteger y fortalecer el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales que los caracterizan y, al mismo tiempo, representan sus modos de vida, maneras de concebir el mundo y los sistemas de valores, tradiciones y creencias. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la identidad de los grupos étnicos busca proteger la multiplicidad de formas en que se expresa la cultura y que, a su vez, se concreta en la defensa del patrimonio cultural de los pueblos indígenas. Este patrimonio se ha dividido en material e inmaterial. El primero corresponde a los bienes muebles e inmuebles, especialmente a los territorios y a los productos que derivan de esa relación tierra-cultura. El segundo, abarca las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales que las comunidades reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural, transmitido y recreado a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia.

88. La especial protección de los territorios indígenas. La propiedad colectiva sobre las tierras y territorios de las comunidades indígenas constituye un derecho fundamental colectivo y al mismo tiempo una garantía para la maximización de los derechos a la autodeterminación y a la integridad e identidad étnica y cultural. Esta Corporación ha afirmado que la especial

relación que tienen las comunidades étnicas con los territorios que habitan, no solo deriva de lo que significan para su supervivencia, sino que además tiene que ver con la conservación de cosmogonías y procesos culturales tradicionales.

89. La jurisprudencia constitucional ha indicado que de este derecho fundamental sobre las tierras y los territorios derivan obligaciones de protección y respeto a cargo del Estado y de los particulares. Especialmente, desde una dimensión cultural, se establece que este derecho no es solamente una garantía a la propiedad, ya que también reconoce la especial relación que existe entre la cosmovisión de las comunidades indígenas y el territorio. Esta Corte ha indicado que la protección de dicho derecho no se limita únicamente a la comprensión del espacio geográfico, pues depende de los elementos vitales para la cultura y el desarrollo de estos grupos étnicos.

90. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Estado tiene deberes de protección en relación con las tierras y los territorios colectivos, entre los que se encuentran: (i) el deber de reconocer el derecho de propiedad a favor de los miembros de las comunidades o poblaciones que tradicionalmente ocupan el territorio, lo que incluye la garantía de constitución, delimitación y saneamiento de resguardos indígenas o la protección de áreas sagradas o de especial importancia cultural; (ii) el deber estatal de emitir medidas legislativas que protejan a las comunidades de intervenciones arbitrarias de terceros y, con ello, garantizar el respeto por los usos y costumbres y la integridad étnica; y (iii) el deber de asegurar la disposición y administración de sus territorios, al garantizar la participación del grupo étnico en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables que existen en los mismos, con el fin de preservar sus costumbres.

91. Al tener en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional ha dispuesto que la protección de los derechos de los pueblos indígenas exige un examen diferenciado y particular, de acuerdo con el impacto que se advierta en relación con la población étnica, la intervención de los agentes externos, sean públicos o privados, y el tipo de iniciativa, proyecto o estrategia a implementarse en sus territorios.

6. El derecho fundamental de participación de las comunidades étnicas, la garantía constitucional a la consulta previa y el deber de debida diligencia del Estado y las empresas. Reiteración de jurisprudencia

92. La Corte Constitucional ha reconocido que el derecho fundamental a la participación de las comunidades étnicas es una garantía de la autonomía de estos grupos poblacionales. Lo anterior, por cuanto permite que tales grupos sean parte de los procesos de toma de

decisiones y, con ello, que manifiesten sus inquietudes y sean escuchados.

93. Adicionalmente, en la Sentencia T-063 de 2019, esta Corporación estableció que el derecho a la participación no se agota en que las comunidades étnicamente diferenciadas sean convocadas a reuniones o asambleas y hagan presencia en estas. Además de ello, se debe garantizar que la expresión de sus valores e intereses sean tenidos en cuenta. De igual manera, es necesario que la participación de las comunidades refleje una incidencia en las decisiones adoptadas que sea coherente con sus intereses y derechos; y que se presten "tareas de apoyo, asesoría, seguimiento, evaluación y control sin el cumplimiento de las cuales el derecho a participar de modo libre, informado y activo en aquellos asuntos que puedan afectar el derecho constitucional fundamental de los pueblos indígenas al reconocimiento y debida protección de su diversidad étnica y cultura se hace imposible".

94. Con fundamento en lo anterior, en la Sentencia SU-121 de 2022, la Corte Constitucional indicó que, tratándose de comunidades étnicamente diferenciadas, el derecho a la participación activa y efectiva en procesos de toma de decisiones supone que se asegure, como mínimo, que:

"(i) sean informadas de manera oportuna y completa sobre los [proyectos, obras o actividades] que se desarrollan en sus territorios y que podrían llegar a afectarlos, indicándoles cómo la ejecución de los mismos podrían impactarlos; (ii) se propicien espacios de diálogo y concertación a los cuales sean convocados; (iii) tengan la posibilidad de pronunciarse de manera libre y sin interferencias sobre las ventajas y desventajas, presentar sus dudas e inquietudes; y (iv) tener incidencia respecto de las decisiones adoptadas" (énfasis añadido).

95. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional también ha determinado que la protección del derecho a la participación de estos grupos poblacionales puede darse bajo diversas modalidades, de acuerdo con el nivel de afectación que pueda generarse con fundamento en la normativa, proyecto, política pública o decisión que se pretenda implementar. Estas modalidades son: (i) participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos; (ii) la consulta previa y (iii) el consentimiento previo, libre e informado. Esa diversificación por escalas es el resultado de una comprensión de los derechos de las comunidades indígenas, en clave del principio de proporcionalidad, que permite un balance adecuado entre los derechos fundamentales de los grupos étnicos y la consecución de los fines del Estado. Al respecto, resulta relevante destacar que, en la Sentencia SU-121 de 2022, esta Corporación precisó que la participación de las comunidades

étnicas debe garantizarse a través de un diálogo intercultural que no solo es aplicable en los procesos de consulta previa, sino que debe adoptarse en todas las modalidades de participación de estos grupos.

96. Ahora bien, por la relación con el objeto de la tutela, la Sala profundizará sobre la participación de las comunidades étnicas en igualdad de condiciones y el derecho fundamental a la consulta previa.

97. Participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos. Según el artículo 40 superior, todos los ciudadanos pueden "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político". Eso significa que las personas tienen derecho a participar: (i) de los procesos de toma de decisiones relacionados con su esfera vital; (ii) en los diversos aspectos de la vida socioeconómica; y (iii) en las decisiones que adopte el Estado. Lo expuesto, a través de los mecanismos de participación existentes. En el caso de las comunidades étnicas, esta garantía les permite participar de las "decisiones que le[s] conciernen o que afecten directa o indirectamente su esfera vital" y cultural. Además, tiene un carácter reforzado porque contribuye al propósito de erradicar la discriminación histórica que ha sufrido dicho grupo.

98. El contenido y alcance del derecho fundamental a la consulta previa. El mandato superior de respeto por el pluralismo y la diversidad en el territorio nacional se vio reforzado con la integración al ordenamiento jurídico del Convenio 169 de 1989 de la OIT, a través de la Ley 21 de 1991. Lo anterior, por cuanto este instrumento internacional, que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, prevé la obligación que tienen los Estados de garantizarle a los grupos étnicos el derecho a ser consultados de las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarles.

99. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, su finalidad es que las comunidades étnicamente diferenciadas conozcan plenamente los proyectos que las impactan, la forma en que serán ejecutados y si estos representan una afectación o menoscabo a sus formas de vida en los planos social, cultural, económico y político. Lo anterior, con el fin de que tengan la oportunidad de participar de forma activa y efectiva, a través de sus representantes o integrantes, en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, procurando que esta sea acordada o concertada. Para ello, deben tener la posibilidad de presentar inquietudes, solicitudes y expresar su opinión sobre la viabilidad del proyecto. Asimismo, esta Corporación ha señalado algunas pautas o principios que deben guiar el desarrollo de la consulta previa, como: (i) debe ser previa e informada, (ii) regirse por

la buena fe; (iii) partir de un diálogo intercultural igualitario; (iv) ser flexible y (v) garantizar la participación activa y efectiva de las comunidades.

100. Ahora bien, en la Sentencia SU-123 de 2018 la Corte Constitucional señaló que para determinar cuándo es necesario adelantar un proceso de consulta previa ante una medida legislativa, administrativa o un proyecto, obra o actividad es preciso identificar si estas decisiones pueden impactar directamente a las comunidades étnicas o si existe una afectación directa. Dicha providencia definió afectación directa como: "el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica". Por tanto, procede adelantar la consulta previa "cuanto existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente". Sin embargo, "la evidencia razonable requerida para decidir sobre la procedencia de la consulta previa no exige acreditar que la afectación directa que en cada caso se alega efectivamente haya ocurrido, sino que de manera anticipada pueda concluirse, a partir de la evidencia disponible, que es altamente probable que se produzca como consecuencia de la ejecución del proyecto, obra o actividad de que se trate" (énfasis añadido).

101. En ese sentido, la constatación de la potencial existencia de una afectación directa es indispensable para garantizar el derecho a la consulta previa. En consecuencia, no es válido argumentar que ante la sola presencia de una comunidad étnica en la zona de intervención o influencia de un proyecto, el ejecutor deba de manera automática adelantar un proceso consultivo. De allí que a los grupos étnicos les es atribuible un deber mínimo de evidenciar las afectaciones, de modo que estas "no sean hipotéticas ni abstractas, sino determinables y ligadas a la realidad material de la comunidad étnica que reclama la protección del derecho a la consulta previa" (énfasis añadido).

102. Al respecto, la Sentencia SU-123 de 2018, a título enunciativo, identificó una serie de situaciones en las que se presenta afectación directa y procede por tanto la consulta previa. Por ejemplo, cuando la medida legislativa, administrativa o el proyecto, obra o actividad – POA: (i) perturba las estructurales sociales, espirituales, en salud y ocupacionales de la comunidad; (ii) impacta sobre las fuentes de sustento ubicadas al interior del territorio étnico; (iii) impide adelantar los oficios que proveen el sustento y (iv) ocasiona un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. De igual modo, es necesario adelantar la consulta previa cuando una política, plan o proyecto (v) recae sobre

los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados; (vi) desarrolla el Convenio 169 de la OIT; (vii) impone cargas o beneficios a una comunidad, variando su situación jurídica o (viii) porque altera los elementos que definen la identidad cultural.

103. La afectación directa y la relación con el territorio. En la Sentencia SU-123 de 2018, la Corte Constitucional advirtió que el territorio está vinculado al concepto de afectación directa y, por tanto, es un factor relevante para determinar si procede o no la consulta previa. Esto se debe a la relación simbiótica entre la comunidad étnica y la tierra, al tratarse de un espacio que suministra el entorno necesario para desarrollar las prácticas de convivencia y supervivencia, así como para manifestar las formas de expresión cultural y espiritual.

104. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido dos conceptos de territorio, así: (i) el geográfico, "que comprende el espacio reconocido legalmente bajo la figura del resguardo u otras figuras semejantes, como la de territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes"; y (ii) el amplio, "que incluye las zonas que habitualmente ha ocupado la comunidad [étnica], al igual que los lugares en donde tradicionalmente los mencionados sectores de la sociedad han desarrollado sus actividades, económicas, espirituales o culturales".

105. El deber de debida diligencia del Estado y de las empresas. En la Sentencia SU-123 de 2018, la Corte también precisó el deber de diligencia que le asiste tanto al Estado como a las empresas en relación con la garantía del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicamente diferenciadas. Al respecto, formuló las siguientes reglas: (i) los Estados tienen el deber de proteger los derechos humanos, por ejemplo, contra violaciones cometidas por las empresas comerciales y terceros, mediante medidas adecuadas, actividades de regulación y sometimiento a la justicia; a su vez, (ii) las empresas deben proceder de tal forma que identifiquen, prevengan, mitiguen y respondan a las consecuencias negativas de sus actividades. De igual modo, (iii) deben cooperar y actuar de buena fe frente a las comunidades étnicas, así como propiciar mecanismos de participación.

106. En conclusión, el deber de diligencia del Estado y de las empresas frente a los pueblos indígenas y tribales se manifiesta en el reconocimiento de (i) la existencia de estos grupos poblacionales y de (ii) las tierras, territorios y recursos naturales, así como (iii) en garantizar la participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones que las afectan.

7. Las funciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior – DANCP, en relación con determinar la procedencia de la consulta previa

107. En la Sentencia SU-123 de 2018, la Corte Constitucional advirtió sobre las falencias en

que incurría la entonces Dirección de Consulta Previa (hoy, DANCP) del Ministerio del Interior al expedir los actos administrativos en los que resolvía sobre la procedencia de consulta previa en relación con un proyecto, obra o actividad – POA. En particular, evidenció que su metodología consistía en contrastar las coordenadas suministradas por el encargado de implementar el POA con las bases de datos propias y, a partir de ello, concluir si era susceptible de afectar directamente o no a una comunidad étnica.

108. Para la Corte, tal actuación y los certificados de presencia de comunidades étnicas presentaban varias dificultades, entre otras (i) la debilidad administrativa y financiera de la dependencia encargada, lo que le impedía realizar adecuadamente sus funciones, puesto que en casos en los que certificó la no presencia grupos indígenas se comprobó por otros medios que efectivamente sí existían. Y lo relacionado con (ii) su objeto, dado que debía establecer si en el área de influencia del POA había o no presencia de comunidades, no obstante, dicho criterio no era suficiente, pues lo relevante es determinar si existe afectación directa. Ello sumado a que los estudios técnicos basados en el área de influencia no daban cuenta de los impactos ambientales, culturales, sociales o espirituales que puedan ocasionarse sobre estos grupos poblacionales.

109. En razón de lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que para eliminar la inseguridad jurídica generada por la metodología empleada por el Ministerio del Interior, la entidad debía:

“interpretar su competencia conforme a los principios constitucionales relativos al derecho a la consulta previa de los pueblos étnicos, por lo cual no debe limitarse a señalar la presencia o ausencia de dichos pueblos dentro del territorio correspondiente al área de afectación del proyecto, sino que debe incorporar dentro de los certificados que expida un estudio particular y expreso sobre la posible afectación directa que pueda causar el proyecto, obra o actividad a las comunidades étnicas con independencia de la limitación del área de influencia” (énfasis añadido).

110. En consecuencia, el Gobierno nacional expidió el Decreto 2353 de 2019, en virtud del cual se modificó la estructura y algunas funciones del Ministerio del Interior y se creó la DANCP, con el fin de que al expedir dichas certificaciones la entidad abordara el criterio de afectación directa.

111. De acuerdo con la referida normativa, en la actualidad, la DANCP, a través de su Subdirección Técnica de Consulta Previa, tiene por función “determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas

y la ejecución de proyectos, obras o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran" (énfasis añadido). Además, "proponer las directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas frente a la determinación de la afectación directa" que pueda derivarse de un POA.

112. En concordancia, la Directiva Presidencial n.° 8 del 9 de septiembre de 2020 impartió varios lineamientos a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la DANCP, en relación con su función de decidir sobre la procedencia de consulta previa con fundamento en el criterio de afectación directa. El punto 3.2 de la directiva señala que si la información suministrada por el promotor o ejecutor del POA es insuficiente, "deberá realizar una visita de verificación en territorio, la cual comprenderá una extensión superior al área identificada por la entidad promotora o ejecutora del POA, que permita determinar posibles afectaciones directas".

113. En especial, para verificar si procede la consulta previa ante la posible afectación del territorio amplio, la autoridad competente debe considerar la forma en que la comunidad étnica está vinculada con un determinado espacio a través de sus manifestaciones económicas, culturales, ancestrales y espirituales. De igual modo, debe examinar "la intensidad y permanencia efectiva con la cual un pueblo étnico ha ocupado o no un determinado espacio específico [y] el grado de exclusividad con el cual ha ocupado esas porciones territoriales […]". Lo anterior significa que no toda afectación genera automáticamente el deber de garantizar el derecho a la consulta previa.

114. Finalmente, la Sala estima relevante señalar que en la Sentencia T-433 de 2023, la Corte, al evaluar la conducta adoptada por la DANCP para la valoración de la posible afectación directa a una comunidad indígena por el acopio de carbón, determinó que esta entidad, en la evaluación de procedencia de consulta previa:

"debe procurar brindar las mayores garantías a las comunidades étnicas en un procedimiento tan relevante como lo es el de determinación de procedencia de consulta previa, dado que allí se identifican los posibles impactos sobre la población étnica, lo cual la jurisprudencia ha considerado como el criterio esencial para determinar si procede o no la consulta. Es decir, es en esta suerte de etapa preliminar administrativa en la que el Ministerio debe adelantar con total rigor y suficiencia su función de garante del derecho fundamental a la consulta previa […] De allí que la Sala haya considerado que el ejercicio probatorio en este procedimiento de determinación de procedencia de consulta previa debía

ser riguroso y suficiente para generar seguridad jurídica a las partes involucradas, especialmente al pueblo étnico ante la identificación del criterio de afectación directa como presupuesto esencial para establecer si procede o no la consulta previa" (énfasis añadido).

III. CASO CONCRETO

115. Metodología de la decisión. La Sala decidirá el asunto bajo examen de la siguiente manera: (i) se expondrán las reglas y subreglas jurisprudenciales que serán aplicadas para resolver el caso concreto; (ii) se hará referencia a los hechos probados; (iii) se examinarán las actuaciones llevadas a cabo por la ANI y por el originador del proyecto en relación con la socialización del mismo y la garantía del derecho de participación del cabildo accionante y (iv) se verificará si la DANCP vulneró los derechos fundamentales de la comunidad accionante, al expedir la Resolución ST-1431 de 2023. Finalmente, se presentarán los remedios constitucionales a adoptar.

Tabla 8. Reglas jurisprudenciales aplicables

Sobre los derechos fundamentales de las comunidades indígenas a la libre determinación y a la identidad étnica y cultural, en relación con la protección del territorio

1. La protección de los territorios indígenas es un derecho fundamental colectivo. Este derecho no se refiere exclusivamente a la protección de la propiedad, sino además a la especial relación que existe entre la cosmovisión de las comunidades y el territorio. Lo anterior, en cuanto garantía de maximización de los derechos a la libre determinación y a la identidad étnica y cultural.

2. La protección de los derechos de los pueblos indígenas exige un examen diferenciado y particular, de acuerdo con el impacto advertido en la población étnica, la intervención de los agentes externos, sean públicos o privados, y el tipo de iniciativa, proyecto o estrategia a implementarse en sus territorios.

Sobre los derechos fundamentales a la participación y a la consulta previa y el deber de debida diligencia del Estado y las empresas

1. El derecho a la participación de las comunidades étnicas supone que se asegure, como mínimo, que: (i) sean informadas de manera oportuna y completa sobre los proyectos, obras o actividades que se desarrollan en sus territorios y que podrían llegar a afectarlas; (ii) que se propicien espacios de diálogo y concertación a los cuales sean convocadas; (iii) que las comunidades tengan la posibilidad de pronunciarse de manera libre y sin interferencias sobre las ventajas y desventajas del proyecto y de presentar sus dudas e inquietudes y (iv) que se asegure la incidencia de estos grupos étnicos en las decisiones adoptadas.

2. La participación de los grupos étnicos no se agota en que las comunidades étnicamente diferenciadas sean convocadas a reuniones o asambleas y hagan presencia en estas. Además de ello, se debe garantizar que la expresión de sus valores e intereses sean tenidos en cuenta.
3. La participación de estas comunidades, puede garantizarse mediante: (i) la participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de la ciudadanía; (ii) la consulta previa y (iii) el consentimiento previo, libre e informado.
4. La participación de las comunidades étnicas debe garantizarse a través de un diálogo intercultural que no solo es aplicable en los procesos de consulta previa, sino que debe adoptarse en todas las modalidades de participación de estos grupos poblacionales.
5. La participación debe asegurarse con independencia de que exista una afectación directa que haga procedente un proceso consultivo.
6. La finalidad de la consulta previa es que las comunidades étnicas conozcan plenamente los proyectos que les impactan, verifiquen si estos generan una afectación directa a sus dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas, y se garantice su participación activa y efectiva.
7. La procedencia de consulta previa no depende de la existencia o presencia de un grupo étnico en un territorio geográficamente delimitado, sino de la existencia de una afectación directa sobre aquel.
8. Las comunidades étnicas tienen el deber de evidenciar, razonablemente, las afectaciones que se generarían con un proyecto determinado. Lo anterior, con el fin de que estas no sean abstractas, sino determinables y ligadas a la realidad material del grupo étnico.
9. La evidencia razonable requerida para decidir sobre la procedencia de la consulta previa no exige acreditar que la afectación directa efectivamente haya ocurrido, sino que sea altamente probable que se produzca.
10. La existencia de afectaciones directas en el territorio considerado en un carácter amplio debe valorarse conforme con los siguientes criterios: (i) la forma en la que se da el vínculo entre la comunidad y dicho espacio territorial; (ii) la intensidad y permanencia efectiva con la cual un pueblo étnico ha ocupado un espacio específico y (iii) el grado de exclusividad con que se ha ocupado dicha zona o territorio.
11. El deber de diligencia del Estado y de las empresas en relación con los derechos de las comunidades étnicas se manifiesta en el reconocimiento de: (i) la existencia de estos grupos poblacionales, (ii) las tierras, territorios y recursos naturales, y (iii) en propiciar espacios de

participación.

Sobre la garantía del derecho fundamental a la consulta previa en las actuaciones administrativas adelantadas por la DANCP

1. Las evaluaciones sobre la presencia de comunidades indígenas en determinado territorio deben efectuarse conforme con un estudio particular, en el que se examinen las posibles afectaciones directas que el proyecto en específico puede causar a la comunidad étnica, con independencia del área de influencia demarcada.

2. Las resoluciones sobre procedencia de consulta previa deben fundamentarse en la valoración de la existencia de afectaciones directas, no exclusivamente en criterios geográficos o cartográficos.

3. Cuando la información aportada por el originador del proyecto resulte insuficiente, la DANCP deberá efectuar visita de verificación a territorio, en la que se garantice la participación activa de la comunidad étnica correspondiente.

4. El ejercicio probatorio efectuado por la DANCP, en el marco de los procesos de determinación de procedencia de consulta previa, deben ser rigurosos y suficientes, con el fin de otorgar las mayores garantías a las partes y, especialmente, a las comunidades étnicas.

116. Hechos probados. La Sala constata los siguientes hechos probados en el presente asunto, de conformidad con la clasificación que se expone en la siguiente tabla:

Tabla 9. Hechos probados

Hechos probados

Relacionados con la caracterización del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba

Los miembros del cabildo se encuentran asentados en el corregimiento de Bayunca, principalmente en la zona urbana.

Como actividades económicas y de sustento, se dedican a labores agrícolas, de pesca y de caza. También elaboran productos artesanales, recolectan frutas y plantas medicinales.

El registro ante el Ministerio del Interior, en cuanto parcialidad indígena perteneciente al pueblo Zenú, se efectuó el 24 de enero de 2024, mediante Resolución 006 proferida por la DAIRM del Ministerio del Interior.

La ANI, la DANCP y las empresas originadoras del proyecto aeroportuario conocían la existencia del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba.

Conocimiento del proyecto por parte de la comunidad accionante

 El actor conoció el proyecto por los medios de comunicación y por la junta de acción

comunal de Bayunca.

 El actor no fue vinculado al proceso administrativo de estudio de procedencia de la consulta previa. Conoció el acto administrativo con ocasión de una respuesta a una petición presentada al originador.

Relacionados con el proyecto de infraestructura aeroportuaria, su naturaleza y el estado del proceso contractual

 El proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI” es una propuesta de APP de iniciativa privada, sin desembolso de recursos públicos, cuyo originador es la estructura plural conformada por Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S.

 El proyecto se encuentra etapa de evaluación de factibilidad, en los términos del artículo 2.2.2.1.5.6 del Decreto 1082 de 2015.

 El área de influencia del proyecto se extiende desde los municipios de Santa Rosa y Turbaco, en el departamento de Bolívar, hasta el corregimiento de Bayunca de Cartagena de Indias.

Sobre los trámites relacionados con la socialización del proyecto y la realización de consulta previa

 El originador ha presentado 3 solicitudes de evaluación de procedencia de consulta previa. La primera, culminó con la expedición de la certificación 1331 de 2017; la segunda, con la certificación 817 de 2018 y, la tercera, con la Resolución ST-1431 de 2023.

 La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior (hoy DANCP) profirió las certificaciones de presencia de comunidades étnicas Nos. 1331 de 2017, en la que se certificó la presencia del Consejo Comunitario de Zapatero, y 817 de 2018 en la que se certificó la presencia del Consejo Comunitario de Bayunca. En ambos actos administrativos, la entidad declaró que en la zona no hay presencia de comunidades indígenas.

 Se realizaron dos acuerdos originados en procesos consultivos. El primero, con el Consejo Comunitario de Zapatero y, el segundo, con el Consejo Comunitario de Bayunca. En ambos, se acordó el traslado de la vía terciaria que conduce de la Vía La Cordialidad (Ruta 9006) a la vereda Zapatero hacia el costado sur del proyecto y la construcción de la misma en cumplimiento de todos los lineamientos técnicos sobre infraestructura vial.

 La DANCP realizó visita de verificación al territorio en el que se encuentra el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, los días 13 y 14 de junio de 2023, en el marco del estudio de procedencia de consulta previa respecto del proyecto “Construcción de la segunda calzada Bayunca – Clemencia, variante Bayunca, correspondiente a la unidad

funcional 3 del proyecto corredor de carga Cartagena –Barranquilla de la concesión vial Autopistas del Caribe S.A.S.”.

 La DANCP expidió la Resolución ST-1431 de 2023, en virtud de la cual negó la procedencia de consulta previa con el cabildo accionante. Lo anterior, con fundamento en la información recabada en la visita de verificación a territorio efectuada en el marco del estudio de procedencia de consulta previa respecto del proyecto “Construcción de la segunda calzada Bayunca – Clemencia, variante Bayunca, correspondiente a la unidad funcional 3 del proyecto corredor de carga Cartagena –Barranquilla de la concesión vial Autopistas del Caribe S.A.S.”.

 La DANCP no realizó una nueva visita de verificación a territorio respecto de la comunidad indígena accionante, en relación con el proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI”.

 La ANI y el originador realizaron varias reuniones de socialización y audiencias públicas con las comunidades de Bayunca y Zapatero. En particular:

Se realizaron 4 socializaciones exclusivamente con la JAC de Zapatero y el Consejo Comunitario de las comunidades negras de Zapatero (23 de marzo de 2018, 16 de julio de 2019, 9 de julio de 2023 y 4 de noviembre de 2023).

Se realizaron 4 socializaciones exclusivamente con la JAC de Bayunca y el Consejo Comunitario de las comunidades negras de Bayunca (16 de julio de 2019, 11 de julio de 2023, 14 de julio de 2023 y 3 de noviembre de 2023).

Se realizaron 2 reuniones con todas las comunidades interesadas (14 de agosto de 2019 y 4 de diciembre de 2023)

Se realizó 1 reunión con toda la comunidad interesada del corregimiento de Bayunca (15 de julio de 2023).

 El Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, por intermedio de su capitán, participó en las reuniones del 15 de julio de 2023 y 4 de diciembre de 2024.

Sobre los impactos que generará el proyecto aeroportuario

 La ejecución del proyecto implica el cierre de la vía terciaria que conduce de la Vía La Cordialidad (Ruta 9006) a la vereda Zapatero.

 Dicha vía veredal será reubicada al costado sur del proyecto y construida en cumplimiento de los lineamientos técnicos sobre infraestructura vial. Lo anterior, conforme con el acuerdo celebrado con el Consejo Comunitario de Zapatero, en virtud del proceso consultivo llevado a cabo.

 El proyecto no prevé ninguna intervención en el arroyo Tabacal. La fuente hídrica que será

desviada parcialmente es el arroyo La Hormiga.

 El proyecto implica el cierre del acceso a los predios privados: Monterrey, Tambo San Bernardo, El Valle, Caño Verde y Macondal.

117. La ANI y el originador vulneraron el derecho a la participación de la comunidad indígena accionante, al no garantizar espacios de participación y de acceso a información dirigidos exclusivamente al Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, en los que se asegurara la implementación del enfoque étnico. La Sala evidencia que la ANI y el originador han sido diligentes en la promoción de los procesos de determinación de procedencia de consulta previa ante la autoridad competente. En efecto, han iniciado tres trámites distintos, han actualizado los estudios de factibilidad en el componente socioambiental, conforme con los requerimientos del proyecto y las modificaciones hechas al mismo, y han cumplido con el deber de identificación de las comunidades étnicas presentes en el territorio. No obstante, se advierte que dicho deber de diligencia no se cumplió a cabalidad en relación con la garantía del derecho a la participación del cabildo accionante, en lo que respecta a (i) asegurar que esta comunidad fuera informada de manera completa, oportuna y con enfoque étnico sobre el proyecto aeroportuario y sus implicaciones y (ii) que se propiciaran los espacios de diálogo intercultural dirigidos especialmente a dicha comunidad, en los que los miembros del cabildo pudieran manifestar de manera efectiva sus dudas e inquietudes, en relación con el impacto del proyecto a su territorio y a sus dinámicas sociales, económicas y culturales. Lo anterior, con el agravante de que el actor presentó peticiones a la ANI y a los originadores para que adelantaran la consulta previa y le permitieran el acceso a información del proyecto, sin que, al menos en el expediente, obre respuesta en el sentido de otorgar el acceso a dicha documentación.

118. La situación descrita desconoce que el deber de debida diligencia, en cabeza del Estado y de las empresas accionadas, no se agota en el cumplimiento de las formalidades propias de un trámite administrativo dirigido a evaluar la procedencia de consulta previa o del proceso consultivo en sí mismo, sino que además exige por parte de las entidades públicas competentes y de los privados, un actuar con prudencia, buena fe y respeto frente a los pueblos indígenas. Lo anterior, implica la necesidad de adaptar las metodologías de socialización o consulta según el contexto específico de cada comunidad y abstenerse de adoptar decisiones con base en información fragmentaria o desactualizada.

119. Al respecto, la Sala observa que ninguna de las reuniones de socialización efectuadas entre marzo de 2018 y diciembre de 2024 se dirigió de manera específica al Cabildo Indígena

Menor Zenú de Bayunca Caizeba. En efecto, los dos encuentros en los que participó el accionante, en calidad de representante de la comunidad, esto es las reuniones del 15 de julio de 2023 y del 4 de diciembre de 2024, estaban dirigidas a “la JAC de Bayunca y los demás interesados” y a “todos los interesados”, respectivamente. Adicionalmente, conforme a la información aportada por el originador, se acreditó que en ninguna de las socializaciones realizadas se convocó exclusivamente a comunidades indígenas. No obstante, sí se efectuaron encuentros dirigidos específicamente a los consejos comunitarios de comunidades negras de Bayunca y Zapatero.

120. A juicio de esta Sala, dicha situación se puede explicar en el hecho de que desde el 2017, con la expedición de la Certificación 1331 de ese mismo año, la entonces Dirección de Consulta Previa (hoy DANCP) del Ministerio del Interior declaró que en la zona de influencia no había presencia de pueblos indígenas.

121. Sin embargo, tal situación no justifica la exclusión de la comunidad de tales espacios de socialización y de participación. Hacerlo, desconoce lo establecido en la Sentencia SU-123 de 2018, según la cual la participación de los grupos étnicamente diferenciados debe garantizarse con independencia de que exista una afectación directa y sin que sea necesario un acto administrativo que reconozca su existencia o su presencia en el territorio. En concreto, la Sala observa que este grupo étnico fue plenamente identificado y conocido por las empresas originadoras del proyecto y por las autoridades competentes. Lo anterior, a partir de los siguientes hechos objetivos: (i) la acción de tutela en el 2022 y la participación de las entidades accionadas en dicho proceso judicial; (ii) la visita al territorio del cabildo accionante por parte de la DANCP, en relación con otro proyecto, efectuada en junio de 2023, y el informe técnico que resultó de dicha diligencia en el que se da cuenta de la presencia de esta comunidad indígena en el territorio y (iii) la petición presentada por el cabildo accionante ante la ANI, el originador, la ANLA y la DANCP en marzo de 2024. De igual manera, el ICANH, en sede de revisión, informó sobre la presencia de este grupo étnico en el corregimiento de Bayunca, desde 1985, y sobre el desarrollo de sus dinámicas sociales, culturales y económicas en zonas que hacen parte del área de influencia del proyecto aeroportuario, como la vereda Zapatero.

122. En consecuencia, la Sala advierte que no existe una razón objetiva que justifique el hecho de que la ANI y el originador no hayan asegurado la participación con enfoque étnico respecto de la comunidad accionante. Lo anterior, al tener en cuenta que conforme con la jurisprudencia constitucional el deber de diligencia del Estado y de las empresas se

manifiesta en la creación de espacios de participación para las comunidades étnicamente diferenciadas y que el ejercicio de este derecho debe darse en el marco de un diálogo intercultural que no se predica únicamente de los procesos consultivos, sino que debe asegurarse respecto de todas las modalidades de participación frente a estos grupos poblacionales.

123. Finalmente, la Sala evidencia que las falencias en la socialización del proyecto, provocaron que el actor no tuviera información detallada, clara y cierta sobre las implicaciones del proyecto de la Ciudadela Aeroportuaria en el territorio en el que se proyecta su construcción. Ello supuso para la comunidad indígena accionante mayores dificultades a la hora de identificar posibles afectaciones directas a su territorio y a sus dinámicas sociales, culturales y económicas. Por tal razón, no es de recibo el argumento planteado por el originador del proyecto según el cual durante las sesiones de socialización generales, en las que participó el accionante, aquel no manifestó los intereses de la comunidad ni puso de presente lo alegado en la tutela. Lo anterior, insiste la Sala, porque no existió un ejercicio de socialización con pertinencia étnica y diferenciada a la comunidad demandante.

124. La DANCP vulneró los derechos a la consulta previa y al debido proceso de la comunidad indígena accionante, al rechazar la procedencia del proceso consultivo con fundamento en un informe de visita de verificación a territorio que fue proferido en el marco del desarrollo de un proyecto de infraestructura vial diferente al de la Ciudadela Aeroportuaria. Como se expuso previamente, la DANCP al resolver sobre la procedencia de consulta previa, adquiere la calidad de garante de los derechos de las comunidades étnicas, por cuanto es la entidad competente para determinar la existencia de una potencial afectación directa. Por lo anterior, la actuación probatoria que adelanta aquella debe ejercerse bajo parámetros de rigurosidad y exhaustividad, y en garantía de la participación de los grupos étnicos interesados.

125. De conformidad con lo expuesto, la Sala advierte que justificar la negación de procedencia de consulta previa respecto de un proyecto en específico, con fundamento en la información recabada con anterioridad para otro proyecto diferente, como sucedió en el caso concreto y fue reconocido por la DANCP en sede de revisión, desconoce las obligaciones derivadas de la calidad de garante de los derechos de las comunidades étnicas que adquiere esa entidad, específicamente respecto de la diligencia en el recaudo de material probatorio. Asimismo, vulnera los derechos al debido proceso, la participación y la consulta previa, en su componente de verificación de existencia de afectación directa. Lo anterior, por las

siguientes razones.

126. En primer lugar, se impide la participación de la comunidad étnica en el trámite de determinación de procedencia de consulta previa, situación que imposibilita que este grupo poblacional identifique los impactos a la comunidad, las dinámicas sociales, económicas y culturales y las zonas de interés que, en el marco del proyecto determinado, podrían resultar afectadas. En efecto, la Sala advierte que le asiste razón al accionante cuando manifestó que en la visita de verificación del 13 y 14 de junio de 2023, se identificaron exclusivamente los sitios de interés para la comunidad que estaban relacionados en el desarrollo del proyecto de la doble calzada y, por ende, el informe de dicha diligencia no constituye una caracterización general del grupo étnico.

127. En segundo lugar, adoptar este tipo de justificación parte del supuesto de que los impactos de uno y otro proyecto son iguales, sin tener en cuenta sus diferencias particulares, en cuanto a la demarcación de las zonas de intervención e influencia y las implicaciones sociales y ambientales. La Sala al analizar la información obrante en el expediente y, especialmente, en las respuestas aportadas por las entidades accionadas, guiada por las reglas de la sana crítica, encuentra que la construcción de la doble calzada de la vía Bayunca – Clemencia es manifiestamente diferente a la estructuración y ejecución de un proyecto de infraestructura aeroportuaria. En ese sentido, se trata de obras que pueden generar afectaciones diferenciadas, por lo que la identificación de aquellas es precisamente la labor a cargo de la DANCP, en cuanto garante de los derechos de la comunidad indígena accionante. Asimismo, la Sala estima que en el proceso de evaluación de procedencia de la consulta previa debió adoptarse un enfoque interseccional, con fundamento en el cual se analizaran las especiales condiciones que caracterizan al grupo étnico en cuestión y aquellas que afectan su contexto. Específicamente, las que fueron evidenciadas por el ICANH, así: (i) su condición de población víctima de desplazamiento forzado; (ii) los procesos de asentamiento; (iii) la ausencia de territorios colectivos propios; (iv) las dinámicas de gentrificación y de expansión urbana de Cartagena de Indias en el corregimiento de Bayunca y (v) las iniciativas de explotación de hidrocarburos e infraestructura de gran envergadura que se planean hacer en dicho corregimiento.

128. Al respecto, la Sala señala que el juez de segunda instacia erró al establecer que el actor había incumplido con el deber de manifestarle a la DANCP la existencia de afectaciones directas relacionadas con las dinámicas de movilización de la comunidad. Ello por cuanto, justamente, para el cabildo resultaba imposible exponer sus intereses, porque no contó con

la oportunidad de manifestarse durante el trámite adelantado por dicha autoridad. Lo anterior, con el agravante de que no le fue notificado el acto administrativo respectivo, pues su conocimiento por parte de la comunidad se dio con ocasión de una respuesta a una petición presentada ante las autoridades y los originadores. La Sala resalta que, en este caso, resultaba imprescindible la visita al territorio, pues no obra en el expediente prueba de que la autoridad o el originador hayan adelantado un estudio diligente y exhaustivo, previo a la expedición de la Resolución ST-1431 de 2023, sobre el impacto del proyecto respecto de la comunidad accionante. Por el contrario, se acreditó que las empresas originadoras efectuaron gestiones de verificación con posterioridad al acto administrativo y a la interposición de la tutela bajo estudio.

129. En tercer lugar, esta Corporación en la Sentencia SU-123 de 2018, determinó que la evaluación de procedencia de consulta previa debe efectuarse conforme con un estudio particular en el que se examinen las posibles afectaciones directas que el proyecto en específico puede causar a la comunidad étnica, con independencia del área de influencia demarcada. En desarrollo de dicho criterio, la Directiva Presidencial n.° 8 de 2020 estableció que la DANCP deberá realizar visitas de verificación a territorio en los eventos en los que la información aportada por el originador resulte insuficiente. En consecuencia, si bien se permite que esta entidad utilice los datos suministrados por el originador y aquellos que reposan en sus bases de datos, ello no implica que la normativa avale el uso de informes sobre impactos de un proyecto en específico, para analizar la procedencia de consulta previa respecto de otro distinto.

130. En efecto, la DANCP, no justificó ni acreditó que el informe de impactos realizado para el proyecto “Construcción de la segunda calzada Bayunca – Clemencia, variante Bayunca, correspondiente a la unidad funcional 3 del proyecto corredor de carga Cartagena –Barranquilla de la concesión vial Autopistas del Caribe S.A.S.”, pudiera ser aplicable al caso concreto. De hecho, no propuso ninguna razón ojetiva que justificara el uso de dicha información como único criterio para negar la procedencia de consulta previa con el cabildo accionante.

131. Al respecto, llama la atención que la DANCP señale que la visita a verificación en el marco del proyecto de construcción de la doble calzada fue efectuada el 13 y 14 de junio de 2023, por lo que resultaba aplicable a la valoración en relación con la Ciudadela Aeroportuaria, por cuanto las dinámicas sociales y culturales de una comunidad indígena no cambian en 3 meses. Este tipo de argumentación desconoce los impactos diferenciados que

pueden generarse a las comunidades étnicas por parte de los diversos proyectos, obras o actividades que se llevan a cabo en la región en la que se encuentran.

132. En cuarto lugar, la DANCP negó la existencia de afectaciones a dinámicas de movilización por cuanto los caminos usados por la comunidad accionante corresponden a vías de carácter veredal, municipal e incluso nacional. Lo anterior, sin identificar cada una de las vías ni evaluar el tipo de vínculo que la comunidad tiene con las mismas. A juicio de esta Sala, esta justificación resulta insuficiente, pues en cumplimiento de la función de garante que ostenta esa entidad, resulta necesario que se valore el interés que tiene el grupo étnico en dichas vías, de qué manera se relacionan con ese territorio y, en ese contexto, luego de identificar cada uno de los caminos de importancia comunitaria, evaluar el nivel de intensidad y exclusividad en el uso de los mismos. Esto, en consideración, además, de la presencia de otras comunidades étnicas en la zona. Adicionalmente, dicho argumento desconoce la visión de territorio para las comunidades étnicas, la cual no necesariamente corresponde con las nomenclaturas asignadas por la sociedad mayoritaria.

133. Asimismo, se advierte que la DANCP al asegurar que no era posible atribuir carácter colectivo a los usos que los miembros de la comunidad le daban al territorio, por ser dinámicas “individuales” o “familiares”, desconoce que la ancestralidad debe evaluarse conforme con las prácticas propias del grupo étnico y sus concepciones sobre las mismas, no desde un modelo externo de colectividad.

134. Finalmente, para la Sala resulta necesario advertir que el asentamiento de comunidades indígenas o de algunos de sus miembros en zonas urbanas o periurbanas no constituye un factor que de manera automática justifique la negación de la procedencia de la consulta previa, ni desacredita la especial relación que estos grupos étnicos tienen con el territorio. Especialmente, en casos como el que se encuentra bajo estudio, porque la comunidad étnica accionante fue víctima de desplazamiento forzado y su asentamiento actual puede interpretarse como una consecuencia directa del conflicto armado y del desarraigo territorial sufrido por sus miembros. Sobre el particular, la DANCP, en cuanto garante de los derechos de las comunidades indígenas, al evaluar la procedencia de procesos consultivos, debe adoptar un enfoque interseccional que de cuenta del contexto específico en el que se encuentra el grupo étnico involucrado.

135. En efecto, la relación cultural y espiritual con el territorio no desaparece por el hecho de que una parte de la comunidad habite en una zona urbana. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, el concepto de territorio es amplio, dinámico y funcional, y

comprende aquellos espacios donde se reproducen las prácticas tradicionales. De hecho, el argumento del originador según el cual no es procedente la consulta previa porque la comunidad indígena accionante no se encuentra aislada y ha sido permeada por el entorno urbano, desconoce el derecho de los pueblos indígenas a preservar su identidad colectiva, aún en contextos de transformación cultural. Lo anterior, de conformidad con lo señalado en los fundamentos jurídicos 84 a 91 de esta providencia.

136. En conclusión, la Sala considera que la DANCP no efectuó una labor probatoria rigurosa con el fin de resolver sobre la procedencia de consulta previa con el cabildo accionante y, en consecuencia, desconoció sus obligaciones como garante de los derechos colectivos de este grupo étnico y vulneró sus garantías constitucionales a la consulta previa y al debido proceso.

137. Los remedios constitucionales a adoptar. En casos similares, en los que la Corte ha advertido falencias en los trámites de socialización de los proyectos con grupos étnicos o en relación con las actuaciones llevadas a cabo por la DANCP para evaluar la existencia de afectaciones directas a estas comunidades, como en las sentencias T-413 de 2021 y T-433 de 2023, se han adoptado medidas tendientes a: (i) ordenar la realización de reuniones de socialización o audiencias públicas; (ii) dejar sin efectos la resolución proferida por la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la DANCP, por medio de la cual se resolvió sobre la procedencia de trámites consultivos; (iii) ordenar la realización de aquellas actividades probatorias o de verificación que resultan necesarias para evaluar la existencia de afectaciones directas y (iv) luego de efectuadas dichas diligencias y conforme con la información recabada, que la DANCP profiera un nuevo acto administrativo.

138. Si bien la comunidad accionante identificó posibles impactos del proyecto aeroportuario, la Sala considera que no hay una evidencia razonable que permita establecer que estos constituyen afectaciones directas por su alta probabilidad de ocurrencia, por lo que no es procedente ordenar la realización del proceso consultivo, aunque se hayan evidenciado irregularidades e incumplimientos en la ejecución del deber de garante por parte de la DANCP. Lo anterior, porque los argumentos presentados en sede de tutela y de revisión por el accionante no evidencian, aun en grado de probabilidad, la afectación directa a la comunidad.

139. Al respecto, se observa que dicha situación se debe a la ausencia de información clara y con enfoque étnico sobre el proyecto y sus implicaciones. Por lo anterior, resulta pertinente asegurar que, en primer lugar, la comunidad obtenga información detallada sobre los diseños

del proyecto aeroportuario, sus estudios técnicos y ambientales y los impactos del mismo en el territorio, con el fin de obtener las herramientas necesarias para identificar, con mayor claridad, las posibles afectaciones directas que pudieran llegar a generarse.

140. En atención a lo expuesto, la Sala considera necesario adoptar dos tipos de medidas, a saber: (i) las relacionadas con la necesidad de garantizar el acceso a información detallada sobre el proyecto aeroportuario y a espacios específicos de participación, en los que se asegure la aplicación del enfoque étnico para la comunidad accionante y (ii) otras respecto del proceso de evaluación de procedencia de consulta previa, de manera que se evalúe materialmente la situación de la comunidad en relación con el proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI" y se establezca si existe o no afectación directa.

141. En consecuencia, en primer lugar, se ordenará a la ANI y al originador (Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S.) que convoquen a la comunidad indígena accionante a una reunión de socialización del proyecto, en la que se explique su finalidad, los antecedentes del mismo, los estudios técnicos efectuados y sus resultados hasta el momento en que se cumpla la orden, los impactos sociales, económicos y ambientales que generará en la región y las intervenciones que se realizarán en infraestructura vial, fuentes hídricas y acceso a predios privados en el corregimiento de Bayunca y en la vereda Zapatero.

142. En segundo lugar, dejará parcialmente sin efectos el acto administrativo mediante el cual la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la DANCP del Ministerio del Interior declaró la no procedencia de la consulta previa en relación con el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba. Lo anterior, exclusivamente en lo atinente a la comunidad indígena accionante.

143. La Sala considera que dejar sin efectos dicha resolución no es desproporcionado en relación con el proyecto adelantado, pues aquel no ha empezado su ejecución material, ya que se encuentra en etapa de evaluación de factibilidad. Además, permite tanto al originador como al cabildo accionante tener la misma posibilidad de ejercer sus derechos de defensa y contradicción respecto de la decisión que se profiera nuevamente.

144. En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la DANCP que realice una visita de verificación a territorio, en la que: (i) garantice la participación del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba y de sus miembros; (ii) tenga en cuenta las posibles afectaciones directas identificadas por el accionante en el curso del proceso de tutela y (iii) valore la situación concreta en la que se encuentra la comunidad, así como el contexto que la rodea. Para ello deberá examinar: la calidad de población víctima de

desplazamiento forzado, los procesos de asentamiento, las dinámicas de gentrificación y de expansión urbana en el territorio, el hecho de que la comunidad no cuenta con predios colectivos propios y las iniciativas de explotación de hidrocarburos e infraestructura de gran envergadura que se planean hacer en dicho corregimiento.

145. En cuarto lugar, se ordenará al originador (Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S.) que le entregue a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, previo a la visita de verificación a territorio, toda la información y documentación con la que cuente sobre los posibles impactos ambientales del proyecto, específicamente en relación con fuentes hídricas y tierras productivas. Lo anterior, con el fin de que dichos datos hagan parte del material probatorio que recaude la DANCP y que esta entidad cuente con información suficiente para valorar la procedencia de consulta previa en relación con la comunidad indígena accionante y respecto del proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI".

146. En quinto lugar, se ordenará a la DANCP que, conforme con el análisis adelantado en la visita de verificación al territorio, los documentos que reposan en el expediente, la información entregada por el originador en cumplimiento de esta sentencia y teniendo en cuenta lo expuesto por el originador, el accionante y los intervinientes en este proceso de tutela, expida un nuevo acto administrativo en el que resuelva sobre la procedencia de consulta previa con la comunidad indígena accionante.

147. En sexto lugar, se ordenará a ANI que, en el evento de que se acredite la existencia de una afectación directa a la comunidad accionante, incluya en el trámite de evaluación de los estudios de factibilidad y de impactos sociales y ambientales del proyecto, la decisión que profiera la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior en cumplimiento de esta sentencia.

148. Finalmente, se ordenará a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, acompañen y asesoren al Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba. Lo anterior, tanto en su participación en la reunión de socialización del proyecto aeroportuario, como en la realización de la visita de verificación al territorio que deberá adelantar la DANCP y demás actuaciones que se generen con ocasión del mencionado proyecto.

149. Para la Sala estos remedios constitucionales, lejos de constituir un escenario de desprotección, aseguran que la comunidad indígena accionante obtenga las herramientas y la información necesaria para, en el marco de su autodeterminación, identificar las

afectaciones directas concretas que podrían generarse con ocasión de la ejecución del proyecto aeroportuario.

150. Sobre la solicitud de suspensión de las actuaciones administrativas que se adelanten en relación con el proyecto aeroportuario. Tal y como lo señaló la Corte en la Sentencia SU-123 de 2018, para ordenar la suspensión de un proyecto, el juez constitucional debe valorar el grado de afectación del mismo en las comunidades. Igualmente, debe tener en cuenta las conductas de los encargados del proyecto para establecer si actuaron de forma diligente o no y, hasta qué punto, opera el principio de confianza legítima. Una vez valorados estos elementos, deberá realizarse un ejercicio de ponderación.

151. En cuanto al grado de afectación, la Sala advierte que la Ciudadela Aeroportuaria no está en etapa de ejecución, sino que se encuentra en evaluación de los estudios de factibilidad entregados por el originador, entre los cuales están los informes sobre impactos sociales y ambientales. En ese sentido, la vulneración de los derechos de la comunidad se concreta en las falencias en la socialización del proyecto y en la irregularidad identificada durante el trámite de evaluación de procedencia de consulta previa adelantado por la DANCP.

152. Respecto de las actuaciones de la ANI y del originador, esta Corporación encuentra que, tal y como se estableció en el fundamento jurídico 109, ambas entidades han actuado dentro del margen de la debida diligencia en lo que tiene que ver con la realización de estudios de impactos socioambientales y la promoción de trámites de determinación de procedencia de la consulta previa ante la DANCP, pero se identificaron algunas falencias en la creación de espacios de participación con la comunidad accionante en los que se asegure el enfoque étnico. A partir de estos elementos, la Sala procede a hacer un ejercicio de ponderación para verificar si, bajo estas circunstancias, procede la suspensión de los trámites administrativos relacionados con el proyecto aeroportuario.

153. La Sala considera que la medida de suspender todas las actuaciones administrativas relacionadas con la Ciudadela Aeroportuaria persigue una finalidad legítima que es la protección de los derechos fundamentales del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba y es idónea para alcanzar ese fin. En efecto, la suspensión de dichos procesos impide que el proyecto avance hasta que las entidades accionadas aseguren la debida socialización del mismo y evalúen de manera adecuada y rigurosa la existencia de afectación directa para la comunidad y, si es el caso, realicen el correspondiente proceso consultivo.

154. Sin embargo, la medida no es necesaria para garantizar la protección de los derechos

invocados. La Sala advierte que existen otros mecanismos menos lesivos de los derechos de terceros, dirigidos a proteger las garantías constitucionales de la comunidad indígena accionante. En efecto, los derechos de este grupo étnico quedarían garantizados con: (i) la reunión de socialización por parte de la ANI y del originador, en la que se asegure el enfoque étnico y el diálogo intercultural; (ii) la visita de verificación al territorio por parte de la DANCP, de conformidad con lo establecido en esta sentencia; (iii) la evaluación de procedencia de consulta previa conforme con la información obtenida de dicha visita, los documentos que reposan en el expediente y teniendo en cuenta lo expuesto por el originador, el accionante y los intervinientes en este proceso de tutela y (iv) el acompañamiento y asesoría por parte de la Defensoría del Pueblo. Dichas actuaciones, resultan alternativas a la suspensión y son eficaces e idóneas para la proteccion de los derechos de la comunidad, ante un proyecto que, reitera la Sala, se encuentra en la fase de estudios de factibilidad, en la que se evaluan los impactos sociales y económicos del mismo. De esta manera, el proyecto avanza en una fase en la que justamente resulta relevante la participación de la comunidad y la evaluación sobre si el mismo la afecta o no.

155. Finalmente, para la Sala, la medida de suspensión solicitada resulta desproporcionada. Esta Corporación evidencia que el proyecto de infraestructura aeroportuaria se justifica en la necesidad de atender las proyecciones de tráfico de pasajeros y carga en la región, así como los requerimientos de infraestructura de transporte. Bajo tal perspectiva, resulta desproporcionado suspender las actuaciones del proyecto cuando justamente las que actualmente se adelantan tienen como finalidad la evaluación de los impactos sociales y ambientales de la misma.

156. En ese sentido, la Sala no suspenderá las actuaciones administrativas que se adelanten respecto del proyecto aeroportuario. En todo caso, se ordenará a la ANI que, en el evento de que se acredite la existencia de una afectación directa a la comunidad accionante, incluya en el trámite de evaluación de los estudios de factibilidad y de impactos sociales y ambientales del proyecto, la decisión que profiera la DANCP en cumplimiento de esta sentencia.

Órdenes a proferir

157. Conforme con lo anterior, se proferirán las siguientes órdenes:

Revocar los fallos de tutela objeto de revisión y, en su lugar, conceder el amparo solicitado por el accionante.

() Desvincular a la ANLA y a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

() Ordenar a la ANI y a Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S. que realicen una reunión de socialización del proyecto con la comunidad indígena accionante, en la que se garantice el enfoque étnico y la participación de los miembros del cabildo.
() Dejar parcialmente sin efectos la Resolución ST-1431 de 2023, en lo relacionado con el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba.
() Ordenar a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que realice visita de verificación al territorio en el que se encuentra el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba. Lo anterior, con el fin de identificar las zonas de interés de la comunidad que podrían resultar afectadas por el proyecto aeroportuario y la intensidad de dichas afectaciones. Para el efecto, deberá garantizar la participación de la comunidad y de sus miembros, tener en cuenta las posibles afectaciones directas identificadas por el accionante en el curso del proceso de tutela y valorar la situación concreta en la que se encuentra este grupo étnico, así como el contexto que lo rodea. Para esto último, deberá examinar: (i) la calidad de población víctima de desplazamiento forzado; (ii) los procesos de asentamiento; (iii) las dinámicas de gentrificación y de expansión urbana en el territorio; (iv) el hecho de que la comunidad no cuenta con predios colectivos propios y (v) las iniciativas de explotación de hidrocarburos e infraestructura de gran envergadura que se planean hacer en dicho corregimiento.
() Ordenar a Odinsa Aeropuertos S.A.S. y a Conecta Caribe S.A.S. que le entreguen a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, previo a la visita de verificación a territorio, toda la información y documentación con la que cuenten sobre los posibles impactos ambientales del proyecto, específicamente en relación con fuentes hídricas y tierras productivas.
() Ordenar a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que, conforme con el análisis adelantado en la visita de verificación al territorio, la información entregada por el originador en cumplimiento de esta sentencia, los documentos que reposan en el expediente y lo expuesto por el originador, el accionante y los intervinientes en este proceso de tutela, expida una nueva resolución administrativa en la que determine la procedencia o no de consulta previa con la comunidad accionante, respecto del proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI”.
() Ordenar a la ANI que, en el evento de que se acredite la existencia de una afectación directa a la comunidad accionante, incluya en el trámite de evaluación de los estudios de

factibilidad y de impactos sociales y ambientales del proyecto, la decisión que profiera la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior en cumplimiento de esta sentencia.

() Ordenar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, acompañen y asesoren al cabildo accionante, a efectos de garantizar el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el 26 de julio de 2024 por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, que confirmó la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado 002 Penal del Circuito Especializado de Cartagena que negó la acción de tutela presentada por Carlos Alberto Zurita Salgado, en calidad de capitán y representante legal del Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, contra la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la consulta previa, la participación y el debido proceso, en los términos de la presente sentencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y a Odinsa Aeropuertos S.A.S. y Conecta Caribe S.A.S., en calidad de empresas que conforman la estructura plural originadora del proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI”, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, adelanten las gestiones necesarias para convocar al Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba a una reunión de socialización del proyecto, en la que deberá asegurarse la aplicación del enfoque étnico y la participación de los miembros de la comunidad, en los términos del fundamento jurídico 127 de esta sentencia. La reunión de socialización ordenada en este numeral deberá efectuarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia.

TERCERO. DEJAR PARCIALMENTE SIN EFECTOS la Resolución ST-1431 del 2 de octubre de 2023, en lo que tiene que ver con el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba,

expedida por la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior en el marco del procedimiento de determinación de procedencia de consulta previa para el proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI”.

CUARTO. ORDENAR a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que, en el término de treinta (30) días hábiles contado a partir de la notificación de esta providencia, realice visita de verificación al territorio en el que se encuentra el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, con el fin de identificar las zonas de interés de la comunidad que podrían resultar afectadas por el proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI” y la intensidad de dichos impactos. Para el efecto, deberá garantizar la participación de la comunidad y de sus miembros, tener en cuenta las posibles afectaciones directas identificadas por el accionante en el curso del proceso de tutela y valorar la situación concreta en la que se encuentra este grupo étnico, así como el contexto que lo rodea. Para ello, deberá examinar: (i) la calidad de población víctima de desplazamiento forzado; (ii) los procesos de asentamiento; (iii) las dinámicas de gentrificación y de expansión urbana en el territorio; (iv) el hecho de que la comunidad no cuenta con predios colectivos propios y (v) las iniciativas de explotación de hidrocarburos e infraestructura de gran envergadura que se planean hacer en dicho corregimiento.

QUINTO. ORDENAR a Odinsa Aeropuertos S.A.S. y a Conecta Caribe S.A.S, en calidad de empresas que conforman la estructura plural originadora del proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI” que, en un término no superior a quince (15) días y de manera previa a la visita de verificación al territorio ordenada en el numeral cuarto de la parte resolutiva de esta providencia, entreguen a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior toda la información y documentación con la que cuenten sobre los posibles impactos ambientales del proyecto “Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI”, específicamente en relación con fuentes hídricas y tierras productivas.

SEXTO. ORDENAR a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que, una vez efectuada la visita de verificación a territorio de que trata el numeral cuarto de la parte resolutiva de esta providencia y de conformidad con el análisis adelantado en la misma, la información entregada por el originador en cumplimiento del numeral anterior y los documentos que

reposan en el expediente y con lo expuesto por el originador, el accionante y los intervinientes en este proceso de tutela, expida, en el mes siguiente, una nueva resolución administrativa en la que determine la procedencia o no de la consulta previa con el Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, en relación con el proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI".

SÉPTIMO. ORDENAR a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI que, en el evento de que se acredite la existencia de una afectación directa a la comunidad accionante, incluya en el trámite de evaluación de los estudios de factibilidad y de impactos sociales y ambientales del proyecto, la decisión que profiera la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior en cumplimiento de esta sentencia.

OCTAVO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, acompañen y asesoren al Cabildo Indígena Menor Zenú de Bayunca Caizeba, a efectos de garantizar el cumplimiento de las órdenes contenidas en la parte resolutiva de la presente providencia. Lo anterior, tanto en su participación en la reunión de socialización del proyecto "Ciudadela Aeroportuaria Cartagena de Indias – IP CACI", como en la realización de la visita de verificación al territorio que deberá adelantar la DANCP y las demás actuaciones que se generen con ocasión del mencionado proyecto.

NOVENO. DESVINCULAR a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias del trámite de la acción de tutela T-10.617.460, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO. A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General