



**JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO
ESPECIALIZADO EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS
MOCOA – PUTUMAYO**

Juez: **Duberney Gaviria Alvarado**

Sentencia de Tutela número 21

Mocoa, Putumayo, nueve (09) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia:	Acción de tutela
Accionante:	Jimmy Eduardo Vega Prada - Gobernador del Cabildo Inga Runa Alpa Wasi Ana Mirella Portilla Cerón - Gobernadora del Cabildo Indígena Inga San Joaquín del Resguardo Indígena Inga San Joaquín
Accionados	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - Corpoamazonia -
Vinculados:	Ministerio Del Interior Dirección De Asuntos Indígenas, Rom Y Minorías, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobernación del Putumayo, Alcaldía Municipal de Mocoa, Dirección Nacional de Consulta Previa – Ministerio del Interior Organización Zonal Indígena Del Putumayo –OZIP-, Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente, Autoridad Nacional De Licencias Ambientales – ANLA, Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales Y Agrarios, Procuraduría Delegada Para Asuntos Étnicos
Radicado:	860013121003-2025-00090-00

I. Asunto:

Procede el Juzgado a proferir el fallo que resuelva la acción de tutela instaurada por el señor JIMMY EDUARDO VEGA PRADA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.006.956.339, en calidad de Gobernador del Cabildo Inga Runa Alpa Wasi, según acta de posesión No. 0019 de fecha 28 de enero de 2025 ante el Alcalde municipal de Mocoa, Putumayo cuya comunidad indígena representada se encuentra ubicada en el kilómetro 9 y 12 vía Mocoa-Pitalito, Vereda las Toldas, del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo y la señora ANA MIRELLA PORTILLA CERÓN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 69.005.924, en calidad de Gobernadora del Cabildo Indígena Inga San



Joaquín del Resguardo Indígena Inga San Joaquín, según acta de posesión No. 0012 de fecha 22 de enero de 2025 ante el Alcalde municipal de Mocoa, Putumayo, cuya comunidad indígena representada se encuentra ubicada en la vía Yunguillo en la Vereda San Joaquín del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, en contra de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONIA -, por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales de Derecho fundamental a la consulta previa, a la diversidad étnica y cultural y el Derecho a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas.

II. Antecedentes:

2.1. Fundamento fáctico.

Los accionantes manifestaron que el día 4 de agosto de 2025 la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – Corpoamazonia publicó en su página web institucional el Proyecto de Resolución “*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*”, sometiéndolo a comentarios de la ciudadanía. Indicaron que en dicho trámite no obra constancia de que la entidad hubiera gestionado ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior la determinación sobre la procedencia de la consulta previa, conforme lo dispone el Decreto 2353 de 2019.

Señalaron que en el municipio de Mocoa habitan comunidades y resguardos indígenas con ocupación ancestral del territorio, entre ellos los cabildos Inga Runa Alpa Wasi, Inga de Condagua e Inga San Joaquín, pertenecientes a la etnia Inga. A su juicio, la expedición de determinantes ambientales constituye una medida administrativa susceptible de generar afectaciones directas sobre estos pueblos, en tanto incide en el uso y ordenación del territorio, así como en la preservación de sus prácticas culturales, sociales y espirituales.

Refirieron que la Corte Constitucional, mediante auto 004 de 2009, reconoció al pueblo indígena Inga como sujeto de especial protección por estar en riesgo de exterminio físico y cultural, circunstancia que impone al Estado un deber reforzado de salvaguarda.



De acuerdo con lo expuesto, los accionantes consideran que la omisión de adelantar el trámite de consulta previa configura una vulneración actual e inminente de sus derechos fundamentales a la consulta previa, a la diversidad étnica y cultural, y a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, en la medida en que se les priva de intervenir de manera previa, libre e informada en una decisión administrativa que podría incidir de forma sustancial en su vida comunitaria y en el territorio ancestral que ocupan.

Finalmente, indicaron que CORPOAMAZONIA no tiene competencia para determinar autónomamente la procedencia de la consulta previa, siendo esta una función exclusiva de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Por lo tanto, consideran que continuar con el trámite del proyecto de resolución sin haber agotado dicha instancia administrativa desconocería el orden constitucional y legal, con la consecuente amenaza de perjuicio irremediable para los derechos fundamentales de las comunidades indígenas accionantes

2.2. Pretensiones.

Los accionantes solicitan:

Que se admita la acción de tutela interpuesta.

Que se amparen los derechos fundamentales de las comunidades indígenas que ocupan ancestralmente dicho territorio, en especial el derecho a la consulta previa, la diversidad étnica y cultural, y la autonomía y autodeterminación, frente al trámite del proyecto de resolución ambiental adelantado por Corpoamazonia.

Que se disponga la suspensión del trámite de expedición del Proyecto de Resolución *"Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa"*, hasta tanto la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior determine si es procedente y oportuno adelantar la consulta con las comunidades afectadas.



Que se ordene a Corpoamazonia acudir ante la autoridad competente en materia de consulta previa, a efectos de obtener la certificación correspondiente y cumplir con las exigencias constitucionales y legales antes de adoptar una decisión definitiva.

Que se prevenga a Corpoamazonia sobre la improcedencia de continuar con el trámite administrativo sin agotar previamente el procedimiento de consulta, advirtiéndole que tal conducta podría acarrear consecuencias disciplinarias y legales.

Que se instruya a los organismos de control –Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Personería Municipal de Mocoa– para que acompañen y vigilen el cumplimiento de las órdenes que llegaren a impartirse en sede de tutela.

2.3. Trámite impartido.

Este juzgado recibió la acción de tutela y procedió a su admisión, mediante auto número 475 del veintisiete (27) de agosto de dos mil veinticinco (2.025)¹. En dicha providencia se ordenó notificar a los accionantes, vincular a Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA y al Ministerio del Interior Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobernación del Putumayo, Alcaldía Municipal de Mocoa, Dirección Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, Organización Zonal Indígena del Putumayo –OZIP-, Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios, Procuraduría Delegada Para Asuntos Étnicos, asimismo ordenó correr traslado de la misma tanto a la accionada como a los vinculados(as), por el término de dos (02) días, para que se pronuncien respecto de los hechos que motivaron el ejercicio de esta acción de tutela, garantizándoles así su derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

¹ Auto admite, visible en el consecutivo núm. 4 del expediente digital en el portal de tierras, link: <https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68af7b0439b738001247fd3d>



En la fecha 02 de septiembre del presente, se constató que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Putumayo, la Alcaldía Municipal de Mocoa y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, habían dado respuesta dentro del término procesal. Las demás entidades, si bien fueron notificadas en debida forma, no presentaron respuesta alguna ni emitieron pronunciamiento de fondo frente a la acción de tutela.

En virtud de lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, el despacho mediante auto número 497 del 02 de septiembre de 2025² procedió a requerir por segunda vez a dichas entidades, otorgándoles un plazo de ocho (8) horas contadas a partir de la notificación de dicha providencia, para que se pronunciaran sobre los hechos materia de la acción.

El día 04 de septiembre del presente, la Doctora SILVANA MARCELA DUQUE CHÁVEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 1.127.073.212, en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Putumayo, presentó escrito,³ por medio del cual, coadyuva la acción de tutela, manifestando que esta busca la protección de los derechos fundamentales a la consulta previa, a la diversidad étnica y cultural, y a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, previstos en la Constitución Política y en normas concordantes. Señaló que la consulta previa reviste un carácter democrático, participativo y pluralista, en tanto garantiza el reconocimiento de la diversidad étnica, la propiedad de los territorios ancestrales, el derecho propio y la participación efectiva de las comunidades indígenas y tribales en las decisiones públicas que les afectan. Destaca que la intervención activa y real de estas comunidades es esencial cuando se trata de proyectos o actividades que impactan sus territorios.

²Auto número 497 del 02 de septiembre de 2025

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b75e8c18bd6b001201fd2f>

³Escrito Defensora del Pueblo Regional Putumayo

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b9fbeb8535d800126b7ea5>



En efecto de dicha solicitud, este Despacho mediante auto número 504 de fecha cuatro (04) de septiembre de dos mil veinticinco (2.025)⁴, admitió la intervención como coadyuvante en la presente acción de tutela.

2.4. Acervo probatorio.

Con el escrito de tutela el accionante aportó como pruebas los siguientes documentos:

El Proyecto de Resolución "*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*". Y las evidencias de publicación del Proyecto de Resolución "*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*" por parte de CORPOAMAZONIA, dentro del trámite de participación y recepción de comentarios y observaciones de la ciudadanía.

2.5. Respuestas de la entidad accionada y las entidades vinculadas:

2.5.1. La Accionada Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA⁵, en el escrito de contestación, suscrito por su Directora General SIDALY ORTEGA GÓMEZ, en calidad de representante legal de la entidad y en ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 99 de 1993, manifestó en primer lugar, que frente a los hechos expuestos en el libelo introductorio, la entidad acepta únicamente lo señalado en el hecho 1.1, en cuanto corresponde a información pública verificable en la página institucional. Respecto de los demás hechos (1.2 a 1.13), CORPOAMAZONIA niega su veracidad y los califica como meras apreciaciones subjetivas de los accionantes, toda vez que se refieren a un proyecto de resolución que carece de ejecutoria y no ha adquirido firmeza jurídica, por lo que no puede predicarse de él vulneración alguna.

⁴ Auto Admite Coadyuvancia

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b9fadf8535d800126b7e96>

⁵ Respuesta de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b617fa71ad54001230d027>



Para sustentar esta postura, la corporación invoca el artículo 167 del Código General del Proceso, sobre la carga de la prueba, y la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, enfatizando que corresponde a la parte accionante acreditar los supuestos fácticos de su demanda. De manera reiterada, señala que los actores no cumplen con una carga argumentativa ni probatoria suficiente, limitándose a formular apreciaciones generales sin demostrar una afectación concreta que habilite la consulta previa.

En relación con la supuesta vulneración de derechos fundamentales, la entidad rechaza que se configure lesión alguna al derecho de consulta previa. Recuerda la jurisprudencia constitucional, en especial las sentencias T-433 de 2023 y C-359 de 2024, que establecen los criterios para determinar cuándo la consulta previa resulta exigible y cuándo no, concluyendo que el proyecto en cuestión aún no está en firme y, por ende, no ha generado efectos jurídicos que ameriten dicho trámite.

Posteriormente, la corporación plantea un conjunto de excepciones eximentes de vulneración:

Tutela pre tempore: los accionantes interpusieron la acción tan solo nueve días después de presentar observaciones al proyecto de resolución sobre determinantes ambientales para el municipio de Mocoa, sin esperar a que la entidad resolviera dichas observaciones ni surtiera el análisis de procedencia de la consulta previa. Esto implica que el amparo constitucional fue promovido de manera prematura, obstaculizando el trámite ordinario y la aplicación del Acuerdo de Escazú (Ley 2273 de 2022), que consagra la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.

Principio de subsidiariedad: se recuerda que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual, solo procedente en ausencia de otros medios de defensa judicial o para conjurar un perjuicio irremediable. En este caso, los actores no agotaron la vía gubernativa, pues aún está pendiente la respuesta a las observaciones presentadas dentro del trámite administrativo.

Inexistencia de perjuicio irremediable: conforme a la jurisprudencia constitucional, la configuración de un perjuicio irremediable exige que este sea



inminente, grave, urgente e impostergable. Sin embargo, al no haberse perfeccionado el acto administrativo ni desplegado efectos jurídicos, no puede predicarse una amenaza cierta y actual a los derechos fundamentales. Lo alegado por los accionantes constituye apenas una expectativa futura, carente de la inmediatez exigida.

Inexistencia de acto administrativo ejecutoriado: el proyecto de resolución es una actuación preparatoria sin carácter de acto administrativo definitivo. La entidad invoca jurisprudencia del Consejo de Estado, precisando que para que un acto administrativo adquiera validez, eficacia y perfección debe cumplir con elementos causales, subjetivos, formales, objetivos y teleológicos, lo cual no ocurre en este caso. Por tanto, no puede ser objeto de control judicial ni puede generar efectos vinculantes frente a terceros.

Falta de sustentación probatoria de los accionantes: la corporación insiste en que los demandantes no acreditan que el proyecto de resolución impacte directamente las prácticas culturales, espirituales o económicas de las comunidades, ni justifican su inclusión dentro de las hipótesis que obligarían a surtir consulta previa, según la doctrina sentada en la sentencia T-433 de 2023.

En suma, Corpoamazonia sostiene que la acción de tutela resulta improcedente, al no concurrir una vulneración cierta y actual de derechos fundamentales, al existir mecanismos administrativos idóneos aún en trámite y al carecer el proyecto de resolución de ejecutoriedad. En consecuencia, solicita al despacho judicial que se desestimen las pretensiones de la demanda y se reconozca la legalidad y validez del proceder administrativo de la entidad.

2.5.2. El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible⁶ por medio de su apoderada judicial, doctora Jeimmy Yesenia Galindo Moreno, dentro del término legal conferido, dio contestación a la acción de tutela instaurada, manifestando en cuanto a la defensa de la cartera ministerial, expuso de manera extensa el régimen competencial previsto en la Ley 99 de 1993, destacando que las Corporaciones Autónomas Regionales, como Corpoamazonia, son las

⁶ Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b71c50d8e3c8001223697a>



máximas autoridades ambientales en sus jurisdicciones, con facultades de planeación, licenciamiento, control, sanción y gestión en materia ambiental. Resaltó que, aunque el Ministerio ostenta la calidad de ente rector del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y ejerce funciones de inspección y vigilancia, no funge como superior jerárquico de las Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales gozan de autonomía administrativa, financiera y técnica, según lo ha precisado reiteradamente la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Asimismo, la apoderada recordó que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas, íntimamente ligado a la preservación de la diversidad cultural reconocida en el artículo 7 de la Constitución. No obstante, precisó que la competencia para la dirección de los procesos de consulta previa corresponde a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, conforme lo establece la Directiva Presidencial 08 de 2020, la cual delimita cinco etapas obligatorias del procedimiento (determinación de procedencia, coordinación y preparación, preconsulta, consulta previa y seguimiento de acuerdos).

La contestación incluyó un recuento jurisprudencial que reafirma el carácter fundamental de la consulta previa y la necesidad de garantizar la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan. Sin embargo, enfatizó que, en el presente caso, el Ministerio de Ambiente no es la autoridad que despliega las actuaciones cuestionadas, ni tiene la facultad de sustituir o revocar las determinaciones de Corpoamazonia, entidad autónoma en el ámbito de sus funciones.

En cuanto a los requisitos de procedencia de la acción de tutela, se hizo referencia a los criterios de legitimación activa, legitimación pasiva, subsidiariedad e inmediatez. En este contexto, se planteó la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en tanto no es la autoridad responsable de adelantar el trámite de consulta previa ni de adoptar el acto administrativo objeto de controversia.

En consecuencia, la representante judicial solicitó al despacho que se declare la desvinculación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del trámite de la acción de tutela, continuando el proceso exclusivamente respecto de



Corpoamazonia, como entidad que ostenta las competencias legales y constitucionales directamente relacionadas con la materia en discusión.

2.5.3 La Gobernación del Putumayo⁷, remitió respuesta por medio del doctor Plinio Mauricio Rueda Guerrero, Jefe de la Oficina Jurídica de la Gobernación del Putumayo, presentó escrito de contestación a la acción de tutela.

En primer término, la entidad accionada se refirió al capítulo de hechos de la demanda, aceptando como cierto únicamente el hecho relativo a la información visible en la página principal de Corpoamazonia. Respecto de los demás hechos, manifestó que no le constan y que corresponde a la parte accionante la carga de acreditarlos.

En relación con el capítulo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, la Gobernación señaló que no tiene competencia para pronunciarse, por cuanto la obligación de garantizar la consulta previa recae en Corpoamazonia y en el Ministerio del Interior, siendo estas autoridades las llamadas a salvaguardar los derechos de las comunidades étnicas.

Posteriormente, expuso los fundamentos de hecho y de derecho de la defensa, proponiendo como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva. Explicó que, conforme al artículo 278 del Código General del Proceso y a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, la legitimación en la causa constituye un presupuesto esencial para la decisión de fondo, en cuanto exige que exista una relación directa entre la autoridad accionada y la conducta u omisión que presuntamente vulnera los derechos fundamentales.

Con base en dicho marco, sostuvo que la Gobernación del Putumayo no es la autoridad competente para adoptar decisiones relacionadas con el proceso de consulta previa ni para expedir actos en materia ambiental, pues Corpoamazonia es una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio

⁷ Gobernación del Putumayo

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b5b1a64f67f700128b3956>

Código: FST-1

Versión: 01



independiente, investida por la ley de la condición de autoridad ambiental en el departamento.

Finalmente, en el acápite de peticiones, la Gobernación solicitó: (i) ser desvinculada del trámite constitucional de tutela, al no encontrarse legitimada en la causa por pasiva, y (ii) que se remita la responsabilidad del caso a Corpoamazonia y al Ministerio del Interior, como entidades competentes y facultadas para salvaguardar los derechos fundamentales invocados por el accionante.

2.5.4 La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios⁸, por medio de la doctora Liliana Miranda Vallejo, en su condición de Procuradora 15 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios, con competencia en los departamentos de Nariño y Putumayo, puntualizó que a su despacho no se le atribuye vulneración alguna ni se ha recibido petición de los accionantes que active sus competencias directas, las cuales, tratándose de derechos indígenas, radican primordialmente en la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. Sin embargo, en ejercicio de su función misional de protección ambiental, defensa de los derechos colectivos y del orden jurídico, asumió intervención sustancial en el presente proceso.

En lo relativo a la procedibilidad de la acción, sostuvo que la tutela cumple los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. Explicó que la amenaza de vulneración es actual e inminente, dado que el trámite administrativo de adopción de determinantes ambientales se encuentra en curso, por lo que la intervención judicial resulta necesaria para evitar un perjuicio irremediable. A su vez, enfatizó que, conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional — particularmente la Sentencia T-201 de 2017— la tutela es el mecanismo idóneo y principal para la defensa de los derechos de las comunidades étnicas, atendida su especial situación de vulnerabilidad, lo que exime a estas de agotar medios ordinarios de defensa que resultarían ineficaces o desproporcionados.

⁸ Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales Y Agrarios
<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b71c98d8e3c8001223697c>



En cuanto a las consideraciones de fondo, indicó que ante la controversia jurídica reitera que el Convenio 169 de la OIT, incorporado al bloque de constitucionalidad, dispone en su artículo 6 que los pueblos indígenas deben ser consultados mediante procedimientos apropiados cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente.

A la luz de la jurisprudencia constitucional, precisó que la afectación directa se presenta cuando una medida incide en las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de cohesión de una comunidad. Bajo tal entendimiento, la adopción de determinantes ambientales para el municipio de Mocoa es una medida que genera incidencia directa e innegable sobre los pueblos indígenas, en tanto regula el uso del suelo y la gestión de recursos naturales en territorios que forman parte esencial de su identidad y supervivencia.

Recalcó que la competencia para definir la procedencia de la consulta previa corresponde de manera exclusiva a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. En consecuencia, al omitir este requisito y arrogarse una competencia ajena, Corpoamazonia desconoce la normativa vigente, pone en riesgo inminente los derechos fundamentales de las comunidades y desvirtúa el carácter preventivo del derecho a la consulta, cuyo objeto es propiciar un diálogo intercultural antes de la adopción de medidas administrativas.

Finalmente, en el acápite de peticiones, la Procuraduría solicitó al juez de tutela amparar los derechos fundamentales de las comunidades indígenas accionantes y, en consecuencia, ordenar a Corpoamazonia suspender el trámite de expedición de la resolución mencionada, hasta tanto no se tramite la solicitud formal ante el Ministerio del Interior y este certifique la procedencia o no de la consulta previa con los cabildos Inga Runa Alpa Wasi, Inga San Joaquín y demás comunidades potencialmente afectadas en el municipio de Mocoa.

2.5.5 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)⁹ en ejercicio de las competencias, allegó al despacho escrito de respuesta en el que

⁹ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

Código: FST-1

Versión: 01



expuso el marco institucional de la consulta previa, precisando que la competencia primaria para determinar su procedencia corresponde a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, la cual emite el acto administrativo respectivo. Aclaró que, dentro de dicho proceso, la ANLA únicamente participa de manera restringida en dos momentos: (i) en la etapa de coordinación y preparación, cuando es convocada por el Ministerio del Interior para conocer la información general del proyecto; y (ii) en la etapa de consulta previa, específicamente en la fase de identificación de impactos y formulación de medidas de manejo ambiental, con el propósito de aportar elementos técnicos de referencia, sin que ello implique validar los acuerdos logrados entre las partes ni pronunciarse sobre la concesión de licencias.

De acuerdo con lo informado, respecto de los cabildos Inga Runa Alpa Wasi y San Joaquín, no se han adelantado procesos de consulta previa con intervención de la ANLA, y tampoco se han recibido solicitudes de licenciamiento nuevas o de modificación relacionadas con el proyecto que motiva la acción de tutela. En igual sentido, tras consulta interna en sus sistemas de información y gestión documental (SILA, SIGPRO y ORFEO), la entidad constató que no obra en sus archivos derecho de petición alguno presentado por los accionantes, razón por la cual no se ha configurado obligación de respuesta por parte de la autoridad ambiental.

La ANLA enfatizó que su competencia se limita al ámbito técnico de las licencias ambientales y no se extiende a la conducción de la consulta previa, la cual corresponde a otras entidades del Estado. En consecuencia, sostuvo que no ostenta legitimación en la causa por pasiva, pues los hechos y omisiones reprochados en la demanda se relacionan con funciones propias de Corpoamazonia y del Ministerio del Interior, mas no de la autoridad nacional que representa.

Agregó que no existe evidencia de amenaza, vulneración actual o potencial de derechos fundamentales atribuible a la ANLA, ni se configura la existencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia excepcional del amparo.



Finalmente, en el acápite de peticiones, la ANLA solicitó respetuosamente al despacho judicial: (i) declarar la improcedencia de la acción de tutela en lo que a ella concierne, por ausencia de vulneración de derechos fundamentales y por falta de legitimación en la causa por pasiva; y (ii) en consecuencia, denegar las pretensiones de la parte actora respecto de la entidad que representa.

2.5.6 La Alcaldía Municipal de Mocoa, Putumayo¹⁰, el doctor Jefferson Steven Zúñiga Palechor, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Mocoa, en el escrito de contestación a la acción de tutela se pronunció, sobre los hechos de la demanda, manifestó que las circunstancias expuestas en el libelo no son atribuibles a la Alcaldía de Mocoa, en tanto esta entidad no intervino en modo alguno en las actuaciones objeto de solicitud. Resaltó que la presunta omisión denunciada por la accionante corresponde a otra autoridad, por lo que resulta innecesaria la comparecencia del municipio dentro del trámite constitucional. Agregó que del análisis del acervo probatorio allegado no se desprende la existencia de derecho de petición alguno formulado contra la administración municipal, de manera que no se activó el deber de respuesta, lo cual excluye cualquier vulneración a derechos fundamentales.

En el capítulo de los derechos presuntamente vulnerados, la entidad se opuso a que se declare su responsabilidad, afirmando que no ha incurrido en acción u omisión que pueda interpretarse como una transgresión a las garantías invocadas por la accionante.

La contestación también desarrolló la improcedencia general de la acción de tutela en el caso particular, recordando la naturaleza subsidiaria y residual de este mecanismo, el cual no está llamado a reemplazar los medios de control de la jurisdicción contenciosa administrativa para discutir la validez de actos administrativos. De igual forma, señaló la inexistencia de amenaza o violación de derechos fundamentales, pues la Alcaldía no ha desplegado conducta alguna que pueda calificarse como vulneradora o amenazante de los derechos invocados.

¹⁰ Alcaldía Municipal De Mocoa, Putumayo

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b71ccb8aa6d60012eda6d6>

Código: FST-1

Versión: 01



Finalmente, en el acápite de peticiones, solicitó al despacho judicial: (i) la desvinculación de la Alcaldía Municipal de Mocoa del trámite de tutela, por carecer de legitimación en la causa por pasiva; y (ii) que, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante en lo que respecta a la entidad territorial que representa.

2.5.7 La Organización Zonal Indígena del Putumayo – OZIP¹¹ por intermedio de su representante legal, Marino Bernardo Peña Jamioy, intervino en la acción de tutela manifestando que las determinantes ambientales cuya expedición se cuestiona comprometen a 247 comunidades y 15 pueblos indígenas del departamento, por lo que no puede privilegiarse el interés de dos cabildos en detrimento de un mandato colectivo adoptado por las instancias de representación legítima, como la Mesa Regional Amazónica y la Mesa Permanente de Concertación.

Señaló que la actuación de Corpoamazonia se enmarca en su competencia como autoridad ambiental y desarrolla el principio de precaución, de conformidad con lo dispuesto en normas recientes que reconocen los planes de ordenamiento ambiental indígena (POAI) y las determinantes étnico-ambientales. Sostuvo que el derecho a la consulta previa debe adelantarse bajo un enfoque colectivo e intercultural, convocando a las autoridades y organizaciones representativas del Putumayo, y no como un mecanismo que pueda usarse para obstaculizar medidas de protección ambiental y cultural.

En sus solicitudes, la OZIP pidió desestimar las pretensiones de los accionantes, mantener vigentes las determinantes ambientales como medidas precautorias y ordenar al Ministerio del Interior activar un proceso de consulta previa colectiva, vinculante e incluyente de todas las comunidades. Asimismo, instó a exhortar a las autoridades nacionales competentes a coordinarse con las instancias indígenas representativas, con el fin de asegurar la protección del territorio frente a eventuales proyectos mineros.

¹¹ Organización Zonal Indígena del Putumayo – OZIP

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68baf6fb-b044a500128315e1>

Código: FST-1

Versión: 01

Proceso: Acción de tutela

Radicación: 860013121003-2025-00090-00



2.5.8 La Defensoría del Pueblo Regional Putumayo,¹² allegó escrito suscrito por la Doctora Silvana Marcela Duque Chávez, en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Putumayo, mediante el cual, en calidad de coadyuvante, manifestó que la acción de tutela interpuesta tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales a la consulta previa, a la diversidad étnica y cultural, así como a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, consagrados en los artículos 1, 40, 246, 329, 330 y demás normas concordantes de la Constitución Política.

La funcionaria resaltó que el derecho a la consulta previa posee un carácter democrático, participativo y pluralista, en tanto garantiza el reconocimiento de la diversidad étnica, la propiedad de los territorios ancestrales, el derecho propio y la participación efectiva de las comunidades indígenas y tribales en las decisiones públicas que les conciernen. En ese sentido, enfatizó en la importancia de la intervención activa, real y oportuna de dichas comunidades frente a cualquier proyecto o actividad que pretenda desarrollarse dentro de sus territorios, por cuanto no es posible desconocer su derecho constitucional a participar en tales determinaciones.

2.5.9 La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría 15 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios¹³, intervino manifestando que la acción de tutela bajo examen cumple con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, en tanto los derechos de las comunidades indígenas requieren protección inmediata y el mecanismo constitucional se erige como el medio idóneo para su salvaguarda, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Indicó que el proyecto de resolución promovido por Corpoamazonia constituye una medida administrativa susceptible de generar una afectación directa a las comunidades accionantes, pues incide sobre el uso del territorio, la cultura y la autonomía indígena. Sostuvo que, al no acudir la autoridad ambiental a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior para certificar la procedencia de dicho trámite, se desconocieron los estándares

¹²Escrito Defensora del Pueblo Regional Putumayo

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68b9fbeb8535d800126b7ea5>

¹³ Respuesta de Procuraduría 15 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios

<https://indiceelectronicoportalrestituciondetierras.ramajudicial.gov.co/api/v1/link/share/68bee5d6e3d7040012288855>



constitucionales y convencionales que rigen la consulta previa, lo cual implica una amenaza cierta a los derechos fundamentales a la diversidad étnica, cultural y a la autodeterminación de los pueblos. En consecuencia, solicitó al despacho judicial tutelar los derechos invocados, disponiendo la suspensión del trámite administrativo hasta tanto se agote el requisito de consulta previa con las comunidades afectadas.

Por su parte, la Procuraduría Regional de Instrucción de Putumayo puntualizó que a esta dependencia no se le puede atribuir vulneración alguna, dado que no ha recibido peticiones ni ha participado en el trámite cuestionado. Preciso que las eventuales omisiones recaen en otras autoridades y no en la entidad que representa, razón por la cual solicitó declarar la improcedencia de las pretensiones en su contra, por configurarse una evidente falta de legitimación en la causa por pasiva.

III. Consideraciones:

3.1. Presupuestos procesales.

Como condición previa es necesario examinar si se dan en el caso objeto de estudio los presupuestos procesales para dictar el fallo.

3.1.1. Demanda en forma:

La acción de tutela se rige por el principio de informalidad y por la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. El Decreto 2591 de 1991 (reglamentario de la acción de tutela) desarrolló los aspectos procesales en armonía con esos principios, coherencia que debe observarse tanto en la solicitud, como en todo el trámite (materia procesal y probatoria).

El artículo 14 del Decreto mencionado indicó los requisitos para la presentación de la acción de tutela. Es de tener en cuenta que si bien la informalidad y el carácter sumario reina en este trámite constitucional, el único dato que parece imprescindible de los relacionados en la normativa, es la descripción de los hechos, pues de esta el juez puede advertir la causa de la presunta vulneración,



su responsable y el derecho eventualmente violado o amenazado. En nuestro caso, la demanda de tutela cumple satisfactoriamente los requisitos mínimos exigidos por el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991.

3.1.2. Competencia del juez:

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 5º y 37 del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 2.2.3.1.2.1., del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 1983 de 2017, corresponde a este juzgado con categoría de circuito, conocer de esta acción constitucional.

3.1.3. Requisitos de legitimación, inmediatez y subsidiaridad:

3.1.3.1. Legitimación en la causa por activa

Entendiendo la legitimación en la causa por activa, como la capacidad para actuar y para ser parte en el asunto, el mismo artículo 86 de la Carta preceptúa que toda persona tiene la facultad de impetrar ante los jueces de la República, ya sea «por sí misma o por quien actúe a su nombre», la acción de tutela para lograr la protección de los derechos fundamentales, cuando estos se hallen quebrantados o amenazados por una autoridad pública o un particular.

En esa dirección, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, permite invocar dicho amparo directamente por el afectado, por su representante legal, apoderado judicial, o a través de un agente oficioso. Ahora bien, en lo que respecta a la legitimación en la causa de las comunidades indígenas para la formulación de la acción de tutela es necesario destacar que el artículo 7º de la Carta Política que reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación e incorpora un mandato de protección de la misma, y el artículo 70 ibidem que consagra la igualdad y dignidad de todas las manifestaciones culturales, constituyen el fundamento constitucional a partir del cual la H. Corte Constitucional ha señalado, de forma reiterada, que las comunidades indígenas son sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales.



En el citado fallo la H. Corte Constitucional también "(...) *reconoce el consentimiento expresado por las autoridades tradicionales mediante la suscripción de la acción de tutela a partir de: (i) la presunción de buena fe que resguarda las actuaciones de los particulares ante las autoridades prevista en el artículo 83 de la Carta Política; (ii) la informalidad de la acción de tutela; y (iii) el objeto mismo de la solicitud de amparo, en la medida en que las comunidades denuncian trabas administrativas y formalismos excesivos que afectan el ejercicio de sus derechos. Por lo tanto, la imposición del mismo tipo de formalidades en sede de tutela generaría una contradicción que haría nugatorio el acceso a la administración de justicia de las comunidades.*"

Queda claro para el despacho, que, en el caso bajo examen, los accionantes en el cargo de Gobernadores tomaron posesión de la siguiente manera: JIMMY EDUARDO VEGA PRADA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.006.956.339, en calidad de Gobernador del Cabildo Inga Runa Alpa Wasi, tomo posesión según acta No. 0019 de fecha 28 de enero de 2025 ante el Alcalde municipal de Mocoa, Putumayo y la señora ANA MIRELLA PORTILLA CERÓN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 69.005.924, en calidad de Gobernadora del Cabildo Indígena Inga San Joaquín del Resguardo Indígena Inga San Joaquín, tomo posesión según acta No. 0012 de fecha 22 de enero de 2025 ante el Alcalde municipal de Mocoa, Putumayo, por lo tanto, al tener la calidad legal de representantes de dichas comunidades, están plenamente legitimados en la causa por activa para impetrar la presente acción constitucional.

3.1.3.2. Legitimación en la causa por pasiva.

La legitimación en la causa por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado. Lo anterior, porque está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado una vez se acredite la misma en el proceso. Conforme a los artículos 86 de la Constitución y 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad y contra particulares.



En ese entendido, considera este Despacho que este presupuesto también se cumple a cabalidad, pues la acción constitucional fue instaurada en contra de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONIA, por cuanto se le imputa la presunta conducta violatoria de los derechos fundamentales deprecados por los accionantes, habiéndose vinculado, además, a quienes pudieran resultar afectados con la decisión o tuvieran interés en la misma, estas son, Ministerio Del Interior Dirección De Asuntos Indígenas, Rom Y Minorías, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobernación del Putumayo, Alcaldía Municipal de Mocoa, Dirección Nacional de Consulta Previa – Ministerio del Interior, Organización Zonal Indígena Del Putumayo –OZIP-, Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para Derechos Colectivos y del Ambiente, Autoridad Nacional De Licencias Ambientales – ANLA, Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales Y Agrarios, Procuraduría Delegada Para Asuntos Étnicos.

3.1.4. La Subsidiaridad:

Reiterada es la línea jurisprudencial, que indica que la tutela fue consagrada con la finalidad de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante su violación o amenaza por parte de cualquier servidor público o de un particular en los casos establecidos en la ley, así cuando el juez constitucional encuentra que se ha vulnerado algún derecho fundamental, debe entrar a protegerlo, ordenando las actuaciones correspondientes para la salvaguarda del mismo; con todo, si encuentra que, dentro del ordenamiento jurídico existen otros medios judiciales eficaces para la protección de derechos fundamentales, el amparo constitucional se torna improcedente para lograr su efectiva protección, como quiera que la acción de tutela tiene el carácter de subsidiario, el cual solo es excepcional cuando se esté en presencia de un perjuicio irremediable que no de espera a arduos trámites administrativos o judiciales.

No obstante lo anterior, la H. Corte Constitucional ha dicho que existen tres excepciones aceptadas por la jurisprudencia constitucional, derivadas de la Constitución, que permiten al juez de tutela matizar el principio de



subsidiariedad, según la valoración de cada caso en concreto, a saber: (i) que los mecanismos de defensa judicial no sean idóneos y/o eficaces; (ii) que se materialice un perjuicio irremediable, caso en el cual procede la acción de tutela como mecanismo transitorio y; (iii) que se esté ante sujetos de especial protección constitucional¹⁴

Ahora bien, en la citada sentencia, en relación con la procedencia de la acción de tutela por vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, esa Corporación refiriéndose a la **Sentencia SU-383 de 2003** precisó que:

“no existe en el ordenamiento un mecanismo distinto a la acción de tutela para que los pueblos indígenas y tribales reclamen ante los jueces la protección inmediata de su derecho a ser consultados, a fin de asegurar su derecho a subsistir en la diferencia, por consiguiente, compete al Juez de Tutela emitir las ordenes tendientes a asegurar su supervivencia, en los términos del artículo 86 de la Carta”. (Subrayas fuera del texto original).

Teniendo en cuenta la anterior jurisprudencia desplegada, para las comunidades y resguardos indígenas de la etnia Inga, entre ellos los cabildos Runa Alpa Wasi, Inga de Condagua e Inga San Joaquín, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

3.1.5 La Inmediatez:

La H. Corte Constitucional ha precisado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad. Sin embargo, la solicitud de amparo debe formularse en un término razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador, con el propósito que se preserve la naturaleza de la acción.¹⁵

Así las cosas, se entiende que el principio de inmediatez es considerado como un requisito de procedibilidad, e implica que la acción de tutela debe interponerse

¹⁴ Corte Constitucional - Sentencia T-002 de 2017

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL – T- 374 DE 2021 M.P. DRA. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO



en un término razonable y proporcional, con relación al momento en que ocurrió la amenaza o vulneración de derechos fundamentales.

Para el presente caso, si bien su interposición desborda el plazo de los 6 meses fijado por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, como tiempo razonable para interponerla, circunstancia que no satisface el presente requisito; no obstante, es de anotar que la H. Corte Constitucional, respecto a la verificación de los requisitos de procedibilidad de la acción constitucional de tutela formulada por comunidades étnicas, ha determinado lo siguiente:

“En materia de los derechos de las comunidades étnicas diferenciadas, la Corte Constitucional ha considerado que se respeta el principio de inmediatez como requisito de procedibilidad cuando la omisión de la consulta previa, la vulneración o amenaza sobre otra garantía de esa colectividad se mantiene en el tiempo y el peticionario ha sido diligente para buscar la protección del derecho. Así mismo, se entiende que la conculcación de garantías es actual cuando se agrava con el paso de los años y recae sobre derechos imprescriptibles. (...) El paso del tiempo por largo que sea no elimina la razonabilidad de la presentación de una acción tutela en relación con los derechos de las comunidades étnicamente diferenciadas, por ejemplo, la consulta previa o la propiedad sobre sus territorios ancestrales. Esa conclusión se sustenta en que se comprende cumplido el principio de inmediatez cuando: i) la vulneración o amenaza de los derechos se mantiene o se agrava con el transcurso del tiempo, o recae sobre derechos imprescriptibles; y ii) las colectividades indígenas o tribales fueron diligentes para solicitar la protección de sus derechos, verbigracia formularon derechos de petición, acciones judiciales o manifestaron ante las autoridades que los proyectos o medidas los afectaba, al punto que es necesario consultar con ellos”. (...)”¹⁶.

Así las cosas se tiene que entre la fecha de la publicación en la página institucional por parte de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – CORPOAMAZONIA, esto es el 04 de agosto del presente, fecha en la cual se realizó dicha publicación publicó el Proyecto de Resolución “*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*”, y la fecha de radicación de la acción constitucional habían transcurrido 20 días aproximadamente, plazo que este Juzgado considera razonable para acreditar el

¹⁶ Corte constitucional. Sentencia T 307 de 2018

Código: FST-1

Versión: 01



cumplimiento del requisito de inmediatez.

Teniendo en cuenta las citadas reglas jurisprudenciales traídas a colación en precedencia, el despacho considera que se cumple con el requisito de inmediatez, pues este requisito se analiza desde la órbita de las condiciones particulares de las comunidades étnicas accionantes, ya que se trata de sujetos de especial protección constitucional, circunstancias que imponen que se analice el cumplimiento de este requisito de manera flexible, es decir, en términos generales mengua la rigidez en el estudio sobre el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

Problema jurídico y tesis del Juzgado:

Conforme la situación fáctica expuesta, las pretensiones, las respuestas institucionales allegadas y el acervo probatorio, el problema jurídico resultante es el siguiente:

¿ Se han vulnerado los derechos fundamentales a la consulta previa, a la diversidad étnica y cultural y el derecho de autonomía y autodeterminación, de las comunidades y resguardos indígenas de la etnia Inga, entre ellos los cabildos Runa Alpa Wasi, Inga de Condagua e Inga San Joaquín, asentados en el municipio de Mocoa, por parte de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONÍA por haber omitido agotar los estudios de consulta previa antes de publicar el proyecto de resolución "*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*",

Respuesta al problema jurídico:

Para dar respuesta al interrogante planteado, el despacho tiene en cuenta que como asunto preliminar, ya fueron examinados los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, concluyendo que estos fueron acreditados sin reparo alguno; por consiguiente, el despacho por vía de jurisprudencia hará una breve exposición respecto i) Los derechos de los pueblos indígenas en la constitución de 1.991, ii) del amparo de los derechos fundamentales a la consulta previa para



comunidades étnicas y la igualdad, iii) del principio igualdad para las comunidades indígenas y otros grupos étnicamente diversos, iv) El derecho a la supervivencia o subsistencia física, cultural y espiritual, v) El principio de la debida diligencia en el marco de las actuaciones del Estado y las empresas y su relación con la garantía del derecho a la consulta previa y vi) El concepto de afectación directa como parámetro determinante para concluir la procedencia de la consulta previa.

Los derechos de los pueblos indígenas en la constitución de 1.991.

La Constitución Política de 1991 reconoce que Colombia es un Estado diverso y establece como uno de sus propósitos es construir una democracia más inclusiva y participativa, que propenda por la protección de los derechos de sus ciudadanos, especialmente en lo relacionado con su diversidad e integridad. Es por esto, entre otros factores, que las comunidades indígenas tienen un lugar especial dentro de nuestro ordenamiento y, por tanto, están cobijados por una serie de medidas de protección jurídicas que se traducen en derechos fundamentales.

No sólo son los individuos los sujetos de estos derechos, sino que también lo es cada comunidad indígena.

Al respecto la Sentencia T-380 de 1993 lo estableció así: *"La comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser 'sujeto' de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a 'la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana'".*

En la mencionada sentencia, dijo que *"Los derechos fundamentales que la jurisprudencia y la Constitución les ha reconocido, y que son de especial atención para este caso, son: i) el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (artículo 11 de la C.P) y de la prohibición de toda forma de desaparición forzada*



(artículo 12 de la C.P.); ii) el derecho a la identidad cultural y a la integridad étnica, cultural y social que se desprende de la protección a la diversidad y el carácter pluralista de la nación (artículo 1 y 7 de la C.P.); iii) el derecho a la propiedad colectiva (artículos 58, 63 y 329 de la C.P.); iv) el derecho a participar en las decisiones que puedan afectarlos; v) el derecho a auto determinarse o a autogobernarse de conformidad con sus tradiciones y valores culturales propios (artículo 246 C.P.), lo que implica el derecho a determinar sus propias instituciones jurídicas y a administrar justicia en su territorio de acuerdo a sus propias normas y procedimientos; vi) el derecho al debido proceso administrativo; vii) el derecho al retorno y reubicación como población desplazada; y viii) el derecho a acudir a la justicia como comunidad, entre otros. Estos, son derechos que propenden maximizar la autonomía, preservar su cultura y servir como parámetro para la garantía del respeto a las diferencias culturales.”.

Así, las comunidades indígenas son sujetos de derechos fundamentales, sujetos de especial protección constitucional, y que tienen la potestad de solicitar la protección de sus derechos fundamentales por medio de la acción de tutela con el fin de garantizar su autonomía, su cultura y su subsistencia

Consulta Previa.

La Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia T-002 de 2017¹⁷, respecto a este tema preciso:

"Recientemente, la Sala Plena se ocupó de resumir los criterios generales de aplicación de la consulta previa, así como las sub-reglas específicas, de la siguiente forma: "Criterios generales de aplicación de la consulta: (i) el objetivo de la consulta es alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre medidas que las afecten (esto es, normas, políticas, planes, programas, etc.); (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y, por lo tanto para la eficacia de la consulta; (iii) por medio de las consultas se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados. Que la participación sea activa significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, y que sea efectiva, indica que su punto de vista

¹⁷Sentencia T-002 de 2017

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-002-17.htm>



debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas; (iv) la consulta constituye un proceso de diálogo entre iguales; no constituye, por lo tanto, un derecho de veto de las comunidades destinatarias del Convenio 169 de la OIT. Finalmente, (iv) la consulta debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Reglas o subreglas específicas para el desarrollo o aplicación de la consulta: (vii) la consulta debe ser previa a la medida objeto de examen, pues de otra forma no tendrá incidencia en la planeación e implementación de la medida; (viii) es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla (preconsulta o consulta de la consulta); (ix) debe adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad concernida; y, (x) en caso de no llegar a un acuerdo en el proceso consultivo, las decisiones estatales deben estar desprovistas de arbitrariedad, aspecto que debe evaluarse a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; (xi) cuando resulte pertinente en virtud de la naturaleza de la medida, es obligatorio realizar estudios sobre su impacto ambiental y social”.

La consulta previa como expresión del principio constitucional de la diversidad étnica y cultural.

Reiteración de jurisprudencia "El principio constitucional de la diversidad étnica y cultural 1. De los artículos 1.º, 7.º, 8.º, 9.º y 70 del texto superior se deriva el principio de la diversidad étnica y cultural, como expresión del carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano, que reconoce y acepta la multiplicidad de formas de vida y cosmovisiones. La Corte ha interpretado dicho mandato como la garantía de pervivencia y participación, en condiciones dignas e iguales, de las distintas culturas que coexisten en el territorio de la nación.

La jurisprudencia ha entendido que, en virtud de este principio, los pueblos indígenas o tribales gozan de un tratamiento especial, conforme a los valores culturales y las particularidades propias de su condición, de ahí que existan disposiciones constitucionales que reconocen el derecho de propiedad de resguardos y tierras colectivas de carácter inalienable, imprescriptible e inembargable; la jurisdicción especial; el derecho a gobernarse por sus propias autoridades según sus usos y costumbres; y un régimen especial de representación en el Congreso para las comunidades indígenas y los grupos étnicos, entre otras disposiciones.



En ese contexto, la aplicación de este postulado no solo implica reconocer la existencia del grupo minoritario diferenciado, sino también el ejercicio efectivo de la autodeterminación de los pueblos indígenas o tribales, sus instituciones y autoridades de gobierno, y la posibilidad de guiarse por sus propias normas, costumbres, opciones de desarrollo, visión del mundo y proyectos de vida".¹⁸

El derecho a la supervivencia o subsistencia física, cultural y espiritual.

Ha dicho la Corte Constitucional que, a pesar de las diferentes garantías constitucionales que las comunidades indígenas tienen, estas padecen de diferentes vejámenes y presiones que amenazan su supervivencia física y cultural. Factores como i) los patrones históricos de discriminación, marginación económica, despojo y abandono legal; ii) la incomprensión sobre su cosmovisión, organización social, modos de producción y desarrollo; iii) la presión ejercida sobre sus territorios; iv) el impacto de la violencia; y, v) las consecuencias del deterioro ambiental son riesgos que las comunidades indígenas deben enfrentar.

Preciso que: *"El derecho a la **subsistencia o a la supervivencia étnica**, pretende ser una garantía para salvaguardar la integridad de las poblaciones indígenas como poblaciones étnicamente diferenciadas, y asegurar la permanencia y perdurabilidad de sus culturas. La jurisprudencia se refirió a este derecho por primera vez en la sentencia T-380 de 1993. En esta sentencia la Corte encontró que se vulneraron los derechos de la comunidad indígena Embera Katío del río Chajeradó, consecuencia de la explotación maderera en su territorio y la omisión de las autoridades públicas para detener la tala. Al respecto la Corte dijo: "Entre otros derechos fundamentales, las comunidades indígenas son titulares del derecho fundamental a la subsistencia, el que se deduce directamente del derecho a la vida consagrado en el artículo 11 de la Constitución." Y concluyó que "La inacción estatal, con posterioridad a la causación de un grave daño al medio ambiente de un grupo étnico, dada la interdependencia biológica del ecosistema, puede contribuir pasivamente a la perpetración de un **etnocidio**, consistente en la desaparición forzada de una etnia (CP art. 12) por la destrucción de sus condiciones de vida y su sistema de creencias."*

¹⁸ Corte Constitucional - Sentencias T-281 y T-151 de 2019, SU-123 de 2018



Agregó que este derecho encuentra asidero en los mandatos contenidos en los artículos 7 y 70 de la Constitución, referentes al deber de protección de identidad cultural, y en los artículos 11 y 12 de la Constitución, que contienen el mandato constitucional de protección a la vida y una prohibición expresa a la desaparición forzada. En virtud de estos, el Estado debe tomar acciones para asegurar i) un respeto por la forma de vida integrada por su cosmovisión; ii) respeto por sus prácticas económicas, costumbres, creencias religiosas, lenguas y organización socio política; iii) un reconocimiento a la relación, e importancia, y del entorno natural con los pueblos indígenas; y iv) tomar las medidas necesarias para la subsistencia física de las comunidades, con el fin de protegerlas de factores que desestabilicen y eventualmente lleven a su extinción.¹⁹

El principio de la debida diligencia en el marco de las actuaciones del Estado y las empresas y su relación con la garantía del derecho a la consulta previa.

El Estado es el principal garante del derecho a la consulta previa. Ello no significa que los particulares y las empresas no tengan deberes en relación con la materialización de ese derecho fundamental. En efecto, mediante la pluricitada sentencia SU-123 de 2018, la Corte también se pronunció respecto del deber de diligencia que asiste tanto al Estado como a las empresas en punto a la garantía de la consulta previa para las comunidades étnicas. Sobre el particular, la Sala Plena estableció lo siguiente:

"Para determinar la posible afectación de los mandatos de la consulta previa, la Corte considera necesario tomar en cuenta los parámetros (deberes) de debida diligencia del Estado y las empresas, previstos en la Observación General número 24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos²⁰ (Principios Ruggie), y los informes del Relator

¹⁹ Corte Constitucional – Sentencia T-445 de 2022- MP. Dr. JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

²⁰ Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'", resolución 17/4, de 16 de junio de 2011, A/HRC/17/31. A esta cita se hizo referencia en la sentencia T-039 de 2024.



Especial para los derechos humanos y las libertades de los pueblos indígenas, a través de sus informes²¹, dado que constituyen criterios relevantes de interpretación normativa para valorar su actuación, en relación con el deber de desarrollar la consulta previa²²

En desarrollo de lo anterior es preciso indicar que, mediante la sentencia de unificación en comento, la Corte puntualizó que los Estados tienen el deber de *proteger* los derechos humanos, por ejemplo, contra violaciones cometidas por las empresas comerciales y otras terceras partes, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

A su vez, explicó la Sala plena en la misma providencia que las empresas están llamadas a *respetar* los derechos humanos, actuando con la *debida diligencia* para no vulnerar los derechos humanos o contribuir a su desconocimiento. En ese sentido, deben preverse mecanismos efectivos para *reparar* las violaciones cuando estas se produzcan. De manera específica, en ello se concreta el deber de las empresas de celebrar consultas y cooperar de buena fe con las comunidades étnicas interesadas por medio de sus instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de iniciar actividades²³. Dichas consultas, resaltó la Sala Plena, deben permitir la identificación de los posibles efectos negativos de las actividades y de las medidas a fin de mitigarlos y contrarrestarlos. También deben propiciar la creación de mecanismos de participación en los beneficios derivados de las actividades²⁴.

Bajo esa línea de interpretación, la Corte concluyó que el deber de diligencia de Estado y empresas frente a los colectivos étnicos comprende²⁵ (i) el deber de debida diligencia en el reconocimiento, (ii) el deber de diligencia sobre las

²¹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas, informes A/HRC/15/37 del 19 de julio de 2010 y A/HRC/21/47 del 6 de julio de 2012, presentados por el Relator Especial para los derechos humanos y las libertades de los pueblos indígenas, en 15º y 21º periodos de sesiones. A esta cita se hizo referencia en la sentencia T-039 de 2024.

²² Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.



tierras, territorios y recursos naturales, y (iii) el deber de diligencia en consultar²⁶.

Concretamente, tratándose del deber de diligencia de las empresas, esta Corporación en la Sentencia T-219 de 2022 explicó que es obligación de estas informar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa - DANCP - del Ministerio del Interior sobre la presencia de comunidades étnicas que son susceptibles de ser directamente afectadas por el POA, incluso si el acceso a esa información es posterior a la certificación del Ministerio sobre la procedencia de consulta previa para el proyecto u obra correspondiente²⁷.

Por tanto, esta Corte ha considerado que el estándar de la debida diligencia es un referente razonable que permite determinar si, en el desarrollo de sus actividades empresariales, las compañías vulneraron o no el derecho a la consulta previa de una comunidad étnica. En consecuencia, en el marco de la valoración de la posible afectación del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, el juez constitucional debe tomar en cuenta si la empresa a cargo del proyecto cumplió o no con los estándares antes reseñados para luego, con fundamento en ello y en aplicación del principio de proporcionalidad, determinar cuál es el remedio constitucional procedente para garantizar de la mejor manera los derechos constitucionales que se pudieron ver comprometidos²⁸.

Concepto de afectación directa como parámetro determinante para concluir la procedencia de la consulta previa

A partir de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la consulta previa se activa en presencia de medidas legislativas y administrativas susceptibles de generar una afectación directa a los pueblos étnicos. Como lo precisó la Sala Plena en la Sentencia SU-123 de 2018, “*el presupuesto clave para la activación del deber de consulta previa es entonces que una determinada medida sea susceptible de afectar directamente a un*

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-219 de 2022

²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-039 de 2024.



pueblo étnico,” señalando a renglón seguido que “por economía del lenguaje suele hablarse del concepto de ‘afectación directa’²⁹, entendida esta última como “el impacto positivo o negativo que pueda tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”³⁰. En estos términos, “procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente”³¹.

La Corte ha señalado que la *afectación directa* es un concepto de relevancia constitucional, cuya adecuada interpretación y aplicación “*exige un acercamiento a la cultura diversa concernida y, especialmente, una disposición a la construcción de un diálogo intercultural, esto es, en condiciones de igualdad y respetuoso de las diferencias, incluso las radicales*”³².

Asimismo, en la citada sentencia SU-123 de 2018 señaló que:

“La afectación directa se presenta si existe evidencia razonable de que, con la medida, se perjudique i) la salud, así como el ambiente, representado en la inequidad frente a la distribución de cargas y beneficios ambientales; y ii) las estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales en un colectivo, que no pueden ser percibidos por estudios técnicos ambientales. Por tal razón el derecho a la consulta previa se encuentra vinculado a los imperativos de justicia ambiental, que busca un reparto equitativo y participativo de los costos y beneficios de los proyectos con impactos ambientales diferenciados”.

En esta misma decisión, la Sala Plena recordó algunos de los eventos en los que la jurisprudencia ha reconocido la existencia de afectación directa a las minorías étnicas, señalando que ella se produce, entre otras hipótesis, cuando:

“(i) [S]e perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales³³; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018, *OP. Cit.* en Sentencia T-039 de 2024.

³⁰ *Ibídem.*

³¹ *Ibídem.*

³² Corte Constitucional, Sentencia SU-217 de 2017 y T-039 de 2024.

³³ Corte Constitucional, sentencias T-1045A de 2010, T-256 de 2015 y SU-133 de 2017



territorio de la minoría étnica³⁴; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento³⁵ y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio³⁶. Igualmente, según la jurisprudencia³⁷, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido".

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 trate³⁸.

Condicionar la procedencia de la consulta a que se acredite que la afectación directa ya está causada o que se está produciendo desconocería el carácter *previo* de la consulta³⁹. Pensarlo de esa forma desvirtuaría el sentido de esta figura como mecanismo de diálogo intercultural orientado a garantizar la participación efectiva de los pueblos en la toma de decisiones que tienen el potencial de afectarles de manera directa. De ahí que, si bien por economía del lenguaje se habla de "*afectación directa*" como condición para la procedencia de la consulta previa, ello no implica desconocer que se trata de una evaluación *ex ante* de la medida en cuestión a fin de establecer si esta es susceptible de afectar de manera directa a las comunidades étnicas y no de una verificación *ex post* de las afectaciones ya producidas o en curso⁴⁰.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-733 de 2017.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-1045A de 2010.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2015.

³⁷ Corte Constitucional, *Op Cit.* Sentencia T-039 de 2024.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia T – 237 de 2024

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-039 de 2024

⁴⁰ *Ibíd.*



Caso concreto:

En el asunto puntualmente atendido, se encontró que en los supuestos fácticos el 4 de agosto de 2025, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia – Corpoamazonia publicó en su página web institucional el Proyecto de Resolución “*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*”, sometiéndolo al trámite de participación ciudadana mediante observaciones y comentarios. Los accionantes, representantes de los cabildos indígenas Inga Runa Alpa Wasi, Inga de Condagua e Inga San Joaquín, señalaron que dicha medida constituye una actuación administrativa con incidencia directa sobre las comunidades étnicas asentadas en el municipio, en tanto regula el uso del suelo, la gestión ambiental y la ordenación del territorio, aspectos esenciales para la pervivencia de su identidad cultural, social y espiritual.

Sostienen los accionantes que CORPOAMAZONIA no gestionó ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior la certificación de procedencia de la consulta previa, tal como lo exige el Decreto 2353 de 2019, y que al omitir este paso la entidad desconoció el derecho fundamental de los pueblos indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada sobre medidas administrativas que puedan afectarles directamente. Reiteran que, en el caso del pueblo Inga, la Corte Constitucional ha reconocido su situación de riesgo de exterminio físico y cultural (Auto 004 de 2009), lo que impone al Estado un deber de protección reforzada.

Con dicho sustento, le solicitan al despacho que se disponga la suspensión del trámite de expedición del Proyecto de Resolución “*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*”, hasta tanto la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior determine si es procedente y oportuno adelantar la consulta con las comunidades afectadas; que se ordene a CORPOAMAZONIA acudir ante la autoridad competente en materia de consulta previa, a efectos de obtener la certificación correspondiente y cumplir con las exigencias constitucionales y legales antes de adoptar una decisión definitiva, además de solicitar que se prevenga a la entidad ambiental que no puede continuar con el trámite administrativo sin agotar previamente el procedimiento



de consulta, advirtiendo que tal conducta podría acarrear consecuencias disciplinarias y legales.

Al respecto, CORPOAMAZONIA en su contestación a la acción de tutela se opuso a las pretensiones y negó que se configure vulneración alguna. Argumentó que el acto en cuestión corresponde a un proyecto normativo de carácter general, que carece de ejecutoria y no produce efectos jurídicos vinculantes, por lo que no puede exigirse consulta previa. Planteó excepciones como la improcedencia de la tutela por subsidiariedad, la inexistencia de perjuicio irremediable y la falta de prueba de afectación concreta a los derechos de las comunidades indígenas.

Agregó que los actores no agotaron la vía gubernativa, pues aún está pendiente la respuesta a las observaciones presentadas dentro del trámite administrativo, y que al no haberse perfeccionado el acto administrativo ni desplegado efectos jurídicos, no puede predicarse una amenaza cierta y actual a los derechos fundamentales. Lo alegado por los accionantes constituye apenas una expectativa futura, carente de la inmediatez exigida.

A su turno, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su contestación recordó que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas, íntimamente ligado a la preservación de la diversidad cultural reconocida en el artículo 7 de la Constitución. No obstante, precisó que la competencia para la dirección de los procesos de consulta previa corresponde a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, conforme lo establece la Directiva Presidencial 08 de 2020, la cual delimita cinco etapas obligatorias del procedimiento (determinación de procedencia, coordinación y preparación, preconsulta, consulta previa y seguimiento de acuerdos), y enfatizó en que la jurisprudencia reafirma el carácter fundamental de la consulta previa y la necesidad de garantizar la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan.

Precisó que las Corporaciones Autónomas Regionales son autoridades ambientales con autonomía técnica, administrativa y financiera, y que la competencia para definir la procedencia de la consulta previa corresponde



exclusivamente al Ministerio del Interior. En consecuencia, solicitó su desvinculación del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva.

La Gobernación del Putumayo adoptó una postura similar, señalando que carece de competencia para ordenar o garantizar la consulta previa, razón por la cual pidió también ser desvinculada del trámite constitucional.

Por su parte, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios; en cambio, advirtió que la adopción de determinantes ambientales sí constituye una medida de afectación directa a las comunidades indígenas, toda vez que impacta en el ordenamiento del territorio y en sus prácticas sociales y culturales. Resaltó que la competencia para definir la procedencia de la consulta previa es exclusiva de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior y que Corpoamazonia no podía asumir dicha determinación por sí misma. Por lo tanto, consideró procedente el amparo solicitado y pidió ordenar la suspensión del trámite de expedición del proyecto de resolución hasta tanto se defina la procedencia de la consulta.

Explicó que la amenaza de vulneración es actual e inminente, dado que el trámite administrativo de adopción de determinantes ambientales se encuentra en curso, por lo que la intervención judicial resulta necesaria para evitar un perjuicio irremediable. A su vez, enfatizó que, conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional —particularmente la Sentencia T-201 de 2017— la tutela es el mecanismo idóneo y principal para la defensa de los derechos de las comunidades étnicas, atendida su especial situación de vulnerabilidad, lo que exime a estas de agotar medios ordinarios de defensa que resultarían ineficaces o desproporcionados.

En cuanto a las consideraciones de fondo, indicó que ante la controversia jurídica reitera que el Convenio 169 de la OIT, incorporado al bloque de constitucionalidad, dispone en su artículo 6 que los pueblos indígenas deben ser consultados mediante procedimientos apropiados cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente.



La ANLA indicó que su rol en procesos de consulta previa es meramente técnico y limitado a la etapa de identificación de impactos cuando así lo convoca el Ministerio del Interior, pero que en este caso no ha recibido solicitudes de intervención ni ha adelantado procesos relacionados con los cabildos indígenas mencionados. En consecuencia, alegó falta de legitimación en la causa por pasiva.

La Alcaldía de Mocoa manifestó que no participó en el trámite de expedición del proyecto de resolución ni ha recibido solicitudes directas de las comunidades indígenas en relación con este asunto, por lo que pidió igualmente su desvinculación.

La Organización Zonal Indígena del Putumayo – OZIP manifestó que las determinantes ambientales cuestionadas comprometen a 247 comunidades y 15 pueblos indígenas del departamento, razón por la cual no puede privilegiarse el interés de dos cabildos frente al mandato colectivo. Indicó que Corpoamazonia actuó dentro de sus competencias bajo el principio de precaución, resaltando que la consulta previa debe adelantarse de manera colectiva e incluyente. Solicitó desestimar las pretensiones, mantener vigentes las determinantes y ordenar al Ministerio del Interior la activación de un proceso de consulta previa de carácter regional.

La Procuraduría 15 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios intervino señalando que la tutela resulta procedente por cumplir los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, en tanto los derechos de las comunidades indígenas gozan de protección reforzada. Consideró que Corpoamazonia, al adelantar el trámite del proyecto de resolución sin acudir a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, puso en riesgo los derechos fundamentales de los cabildos accionantes. Por ello, solicitó tutelar las garantías invocadas y suspender el trámite administrativo hasta que se defina la procedencia de la consulta previa.

Por su parte, la Procuraduría Regional de Instrucción de Putumayo indicó que no ha recibido peticiones relacionadas con los hechos de la demanda y que no tiene



competencia directa en el asunto, solicitando su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo, Regional Putumayo, presentó su escrito coadyuvando la acción constitucional, recalcando la obligación por parte de CORPOAMAZONÍA de adelantar la consulta previa antes de continuar con el proyecto de resolución.

El 05 de septiembre del presente, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA, allegó un nuevo memorial en respuesta a la coadyuvancia presentada por la Defensoría del Pueblo, en el que defendió la legalidad y validez de sus actuaciones. Sostuvo que la expedición de determinantes ambientales para el municipio de Mocoa se enmarca en el ámbito de sus competencias como máxima autoridad ambiental regional. Preciso que su actuación busca garantizar la protección de la cuenca alta del río Mocoa y de los ecosistemas estratégicos del territorio, medidas que, lejos de vulnerar derechos, persiguen la salvaguarda del interés general y de los propios pueblos indígenas. En ese contexto, solicitó al juez constitucional reconocer la legitimidad de su proceder y rechazar las pretensiones de la parte actora y de la coadyuvancia, por cuanto no existe vulneración atribuible a la entidad demandada.

En este contexto, corresponde al despacho determinar si el trámite adelantado por CORPOAMAZONIA para expedir el proyecto de resolución sobre determinantes ambientales para el municipio de Mocoa, sin contar previamente con la participación de las Comunidades Étnicas accionantes, y con la certificación de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas al ejercicio de la consulta previa, a la diversidad étnica y cultural, y a la autonomía y autodeterminación, o si, como lo sostiene la entidad accionada, basta con el procedimiento de participación ciudadana general para satisfacer las exigencias constitucionales y convencionales.

En cuanto al deber de otorgar derechos de participación a las Comunidades Étnicas, la H, Corte Constitucional, a establecido unos grados, indicando que la



jurisprudencia constitucional ha identificado diferentes niveles de participación de las comunidades étnicas, de la siguiente manera:

- (i) *La simple participación en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos, asociada a la intervención de las comunidades en los órganos decisorios de carácter nacional, así como en la incidencia que a través de sus organizaciones pueden ejercer en todos los escenarios que les interesen.*
- (ii) *La consulta previa, que implica que las comunidades deben ser consultadas y escuchadas frente a cualquier medida que las afecte directamente.*
- (iii) *El consentimiento previo, libre e informado cuando la medida de la que se trate (**norma, programa, proyecto, plan o política**) produzca una afectación intensa de sus derechos, principalmente de aquellos relacionados con el territorio o que impliquen una amenaza de la subsistencia de la comunidad tradicional. Así, las modalidades de participación de estas comunidades son diversas y su escogencia «depende del avance y de la trascendencia de la medida a implementar», en armonía con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.⁴¹*

En la sentencia referida la Corte Constitucional contempló lo atinente a la *Temporalidad de la consulta previa y de las reparaciones* indicando: "*Si bien la consulta previa debe ser anterior al desarrollo del proyecto o la implementación de la norma de carácter general, de ello no se sigue que el escenario previo a la actuación estatal sea el único en el que ha de tener incidencia el derecho en cuestión. Al referirse a proyectos que debían ser consultados, pero que ya se encuentran en fase de ejecución o que ya han concluido, esta corporación ha indicado que, si bien tal circunstancia implica una dificultad, no puede conllevar el desconocimiento del derecho a la consulta previa.*"

Ahora, la naturaleza del derecho a la consulta previa se erige en el orden constitucional como un derecho fundamental de carácter colectivo, directamente

⁴¹ Corte Constitucional- Sentencia T-375 de 2023- M.P. Dra. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA



derivado del artículo 7º de la Constitución Política, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. En igual sentido, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, y que integra el bloque de constitucionalidad, dispone que los pueblos indígenas deben ser consultados mediante procedimientos apropiados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en precisar que la consulta previa no constituye un trámite accesorio sino una garantía sustancial para la preservación de la identidad cultural y la supervivencia física y espiritual de los pueblos indígenas. La consulta previa es, entonces, un derecho instrumental para el goce efectivo de otros derechos fundamentales como la participación, el debido proceso colectivo, la autodeterminación y la dignidad cultural.

Respecto a la competencia para determinar la procedencia de la consulta previa, se tiene que para definir la procedencia y oportunidad de la consulta previa recae de manera exclusiva en la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, a través de un acto administrativo expreso. Tal determinación no puede ser sustituida ni asumida por las Corporaciones Autónomas Regionales, que, si bien son autoridades ambientales con autonomía técnica y administrativa, carecen de potestad para definir la necesidad de consulta previa.

En este orden, la actuación de CORPOAMAZONIA consistente en someter el proyecto de resolución a comentarios ciudadanos sin haber solicitado previamente la certificación de procedencia de la consulta, constituye una omisión frente a una carga constitucional ineludible, en tanto trasladó a un mecanismo de participación general, una garantía diferenciada que corresponde exclusivamente a las comunidades étnicas

Por otra parte, en cuanto a la relevancia de la medida proyectada y afectación directa, aunque aún no se haya adoptado el proyecto como acto administrativo definitivo, comporta por su naturaleza una medida regulatoria que incide en el ordenamiento territorial y ambiental del municipio de Mocoa. La Corte Constitucional, como ya se mencionó, ha sido clara en establecer que la



exigibilidad de la consulta previa no depende de la expedición definitiva de la norma, sino de la potencialidad de afectación directa que pueda producir sobre los pueblos indígenas.

En efecto, se extrae lo decantado por el Alto Tribunal en la Sentencia T-002 de 2017, ya referida, cuando refiriéndose los criterios generales de aplicación de la consulta previa, así como a las subreglas específicas, dijo que: (i) el objetivo de la consulta es alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre medidas que las afecten (esto es, normas, políticas, planes, programas, etc.); **(ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y, por lo tanto para la eficacia de la consulta;** **(iii) por medio de las consultas se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados. Que la participación sea activa significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, y que sea efectiva, indica que su punto de vista debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas;** **(iv) la consulta constituye un proceso de diálogo entre iguales; no constituye, por lo tanto, un derecho de veto de las comunidades destinatarias del Convenio 169 de la OIT.** Finalmente, (iv) la consulta debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Reglas o subreglas específicas para el desarrollo o aplicación de la consulta: **(vii) la consulta debe ser previa a la medida objeto de examen, pues de otra forma no tendrá incidencia en la planeación e implementación de la medida;** **(viii) es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla (preconsulta o consulta de la consulta);** (ix) debe adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad concernida; y, (x) en caso de no llegar a un acuerdo en el proceso consultivo, las decisiones estatales deben estar desprovistas de arbitrariedad, aspecto que debe evaluarse a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; (xi) cuando resulte pertinente en virtud de la naturaleza de la medida, es obligatorio realizar estudios sobre su



impacto ambiental y social". (Negrillas del Despacho).

Sumado a esa postura jurisprudencial, es oportuno también hacer alusión a lo contemplado en el Decreto 2353 de diciembre 26 de 2019, por medio del cual se modificó la estructura del Ministerio del Interior y se determinaron las funciones de algunas dependencias, indicando en su cuerpo considerativo, que la consulta previa es un derecho colectivo fundamental y su objetivo es intentar lograr, en forma genuina y mediante diálogo intercultural, el consentimiento de las comunidades indígenas y tribales sobre los proyectos, obras, actividades, medidas administrativas y legislativas que las afecten directamente, a cuyo efecto debe observar los principios generales de buena fe entre las partes, participación activa y efectiva de los pueblos interesados, diálogo intercultural, ausencia de derecho de veto, flexibilidad, información y respeto de la diversidad étnica y cultural.

Que la consulta previa es requisito para que las autoridades competentes puedan adoptar y desarrollar decisiones debidamente motivadas y fundadas en los principios de proporcionalidad, razonabilidad y el respeto de los derechos de las comunidades étnicas, sin perder de vista las diferentes posiciones y criterios de las partes durante el proceso de consulta.

Adicional a lo anteriormente expuesto, este Juzgado no puede pasar por alto lo manifestado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, cuando señala que la amenaza de vulneración es actual e inminente, dado que el trámite administrativo de adopción de determinantes ambientales se encuentra en curso, por lo que la intervención judicial resulta necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Recalcó que la competencia para definir la procedencia de la consulta previa corresponde de manera exclusiva a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. En consecuencia, al omitir este requisito y arrogarse una competencia ajena, CORPOAMAZONIA desconoce la normativa vigente, pone en riesgo inminente los derechos fundamentales de las comunidades y desvirtúa el carácter preventivo del derecho a la consulta, cuyo objeto es propiciar un diálogo intercultural antes de la adopción de medidas administrativas.



En el caso bajo examen, es indiscutible que los cabildos Inga Runa Alpa Wasi, Inga de Condagua e Inga San Joaquín, pertenecientes a la etnia Inga, asentados ancestralmente en el municipio de Mocoa, se verían directamente afectados por las determinantes ambientales que regulen el uso del suelo, la preservación de recursos naturales y la ordenación del territorio. Estas decisiones inciden de manera directa en sus prácticas culturales, sociales y espirituales, que constituyen la base de su pervivencia como pueblo diferenciado.

Finalmente, es necesario mencionar la protección reforzada del pueblo Inga, sobre el cual cabe recordar que mediante el Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional identificó al pueblo indígena Inga como sujeto de especial protección por encontrarse en riesgo de exterminio físico y cultural. Este reconocimiento impone al Estado la obligación de adoptar medidas reforzadas de protección, entre ellas garantizar plenamente su derecho a la consulta previa antes de adoptar cualquier medida susceptible de afectar sus territorios, cosmovisión y formas de vida.

La omisión en garantizar este derecho, como lo alegan los accionantes, genera una vulneración actual y cierta, aun cuando el acto administrativo definitivo no se haya expedido, pues la sola continuidad del trámite sin agotar la certificación de procedencia de la consulta pone en inminente riesgo derechos fundamentales.

Así entonces, este Operador Judicial encuentra que si bien a la fecha no se evidencia consumada una afectación a los derechos fundamentales reclamados en protección, lo cierto es que la acción de tutela por su naturaleza también debe de proteger derechos amenazados ante un posible daño futuro; pues esa omisión por parte de la accionada Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONÍA, de adelantar los estudios de consulta previa ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, antes de iniciar su proyecto de resolución denominado *"Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa"*, vulnera dicho derecho, además de haber pasado por alto el derecho de conceder participación activa a las accionantes, para obtener ese consentimiento previo e informado, evitando con ello, incurrir en una afectación intensa de sus



derechos, principalmente de aquellos relacionados con el territorio o que impliquen una amenaza de la subsistencia de la comunidad tradicional; por tanto, ante esa amenaza, se amparará este derecho en favor de las accionantes, y se ordenará la suspensión del proyecto de resolución hasta tanto no se agote dicho presupuesto a través de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

Con base en lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE MOCOA - PUTUMAYO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Resuelve:

PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental constitucional a la Consulta Previa de las comunidades indígenas **Inga Runa Alpa Wasi**, representada por su Gobernador JIMMY EDUARDO VEGA PRADA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.006.956.339, ubicada en el kilómetro 9 y 12 vía Mocoa-Pitalito, Vereda las Toldas, del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo e **Inga San Joaquín**, representada por su Gobernadora ANA MIRELLA PORTILLA CERÓN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 69.005.924, cuya comunidad indígena representada se encuentra ubicada en la vía Yunguillo en la Vereda San Joaquín del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, comunidades pertenecientes a la etnia Inga, y coadyuvada por el Representante a la Cámara, el señor ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ. Lo anterior, con la coadyuvancia de la Doctora SILVANA MARCELA DUQUE CHÁVEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 1.127.073.212, en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Putumayo.

SEGUNDO: ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a suspender el trámite de expedición de la Resolución “*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*”, hasta tanto no se tramite la solicitud formal ante el Ministerio del Interior y este certifique la



procedencia o no de la consulta previa con los cabildos Inga Runa Alpa Wasi, Inga San Joaquín y demás comunidades potencialmente afectadas en el municipio de Mocoa.

TERCERO: ORDENAR a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, que en el término de diez (10) días, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, emprenda los estudios pertinentes y necesarios a fin de determinar si procede o no la consulta previa para las comunidades indígenas INGA RUNA ALPA WASI la cual se encuentra ubicada en el kilómetro 9 y 12 vía Mocoa-Pitalito, Vereda las Toldas, del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, representada por su Gobernador JIMMY EDUARDO VEGA PRADA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.006.956.339 y para la comunidad INGA SAN JOAQUÍN, ubicada en la vía Yunguillo en la Vereda San Joaquín del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, pertenecientes a la etnia Inga, representada por su Gobernadora ANA MIRELLA PORTILLA CERÓN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 69.005.924, dentro del trámite Proyecto de Resolución "*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*", adelantado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – Corpoamazonia.

Dicha orden deberá adelantarse en coordinación con la accionada Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA, entidad que deberá de poner en conocimiento de inmediato el proyecto de resolución denominado "*Por la cual se adoptan las determinantes ambientales para el municipio de Mocoa*", y deberá concluir en la emisión del respectivo acto administrativo motivado, donde se establezca si es procedente o no el desarrollo de un proceso de Consulta Previa que involucre a esas comunidades, mismo que deberá ser debidamente notificado a las accionantes, y contra el cual se debe indicar la procedencia de recursos de ley.

CUARTO: EXHORTAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA, para que en lo sucesivo, se adelanten las



concertaciones previas con las comunidades indígenas antes de emprender actividades que puedan conllevar a afectaciones directas sobre estos pueblos, relacionadas con el uso y ordenación del territorio, así como en la preservación de sus prácticas culturales, sociales y espirituales.

QUINTO: ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, que al cabo del término de los diez (10) días concedidos, deberán allegar a este despacho un informe de los trámites desplegado en cumplimiento de las órdenes judiciales contenidas en los ordinales **SEGUNDO y TERCERO** de la presente sentencia.

Dicho informe también deberá de ser comunicado a las comunidades indígenas INGA RUNA ALPA WASI, E INGA SAN JOAQUÍN, pertenecientes a la etnia Inga, representadas por sus Gobernadores JIMMY EDUARDO VEGA PRADA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.006.956.339 y ANA MIRELLA PORTILLA CERÓN, identificada con la cédula de ciudadanía No. 69.005.924, en el orden respectivo, una vez finiquitado el término concedido para su cumplimiento.

SEXTO: TENER como parte accionante dentro de la presente acción de tutela a la doctora SILVANA MARCELA DUQUE CHÁVEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 1.127.073.212, en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Putumayo

SÉPTIMO: DESVINCULAR del presente trámite, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a la Procuraduría Regional de Instrucción del Putumayo, a la Gobernación del Putumayo, y a la Alcaldía de Mocoa, conforme a sus respuestas y solicitudes allegadas a la presente acción constitucional.

OCTAVO: La presente decisión es susceptible de impugnación dentro de los tres días siguientes a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991.



NOVENO: REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser objeto de impugnación.

DÉCIMO: NOTIFICAR la presente decisión por el medio más expedito y eficaz a las interesadas (os) de la presente decisión.

Notifíquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)

DUBERNEY GAVIRIA ALVARADO
Juez

Firmado Por:

Duberney Gaviria Alvarado

Juez

Juzgado De Circuito

Civil 003 Especializado En Restitución De Tierras

Mocoa - Putumayo

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ad865bfd4b2a9a4d93e568758fd037210ed795f481ba36bcc9aa5d08b3ccfeb**

Documento generado en 09/09/2025 10:26:22 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>