



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de 2025

Número de radicación: 11001-03-06-000-2024-00672-00

Referencia: conflicto negativo de competencias administrativas

Partes: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Interior – Dirección de Consulta Previa y Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)

Asunto: autoridad competente para adelantar proceso de consulta previa para la adopción de un plan de manejo de reservas forestales protectoras nacionales.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011¹, modificados por los artículos 2° y 19, respectivamente, de la Ley 2080 de 2021², procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante CVC) actualmente administra 14 reservas forestales, dentro de las que se encuentran la Reserva Forestal Protectora Nacional La Elvira y la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa-Carisucio.
2. Mediante oficio del 15 de septiembre de 2022, la CVC remitió al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MinAmbiente) un documento técnico de soporte para la adopción, por parte de dicha cartera ministerial, del plan de manejo de la Reserva Forestal Protectora Nacional La Elvira y de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa-Carisucio.
3. Mediante oficio del 12 de julio de 2023, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MinAmbiente manifestó que el documento técnico de soporte para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio, enviado por la CVC, no hacía referencia a los

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

procesos de consulta previa, no obstante dar cuenta de la existencia de comunidades étnicas en el territorio de las reservas.

4. El 31 de agosto de 2023, la CVC dio respuesta a las observaciones realizadas por el MinAmbiente, e indicó que la realización de la consulta previa del plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio fue un compromiso adquirido por la mencionada cartera ministerial en el marco del «Plan de Acción para el cumplimiento de la sentencia del 6 de septiembre de 2018, bajo el radicado No. 76001-23-33-000-215-00458-01».

La mencionada sentencia fue dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, y en esta se resolvió amparar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la conservación de las especies animales y vegetales, a la existencia del equilibrio ecológico, entre otros, frente a la «Parcelación Hacienda Los Morales» y la zona de amortiguación de la Reserva Forestal Protectora Nacional del Cerro Dapa-Carisucio.

Adicionalmente, en la citada providencia se ordenó al «Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Municipio de Yumbo y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que, de forma articulada, dentro del marco de sus competencias [...] determinen y regulen la zona amortiguadora de la Reserva Forestal Nacional Protectora Dapa Carisucio y tomen las medidas idóneas y necesarias para aumentar la protección del Área Protegida». De igual forma, ordenó la conformación de un comité de verificación para el cumplimiento de la sentencia, el cual sería integrado, entre otros, por la CVC y el MinAmbiente, bajo la coordinación de un magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

5. En escrito del 8 de noviembre de 2023, el MinAmbiente atendió la objeción propuesta por la CVC, y manifestó que el plan de manejo formulado por la corporación autónoma debía incluir el requisito de cumplimiento de consulta previa, en tanto que el acatamiento de este requisito no le correspondía a esa cartera ministerial. Lo anterior, debido a que el MinAmbiente no es la autoridad ambiental con jurisdicción en el área protegida, como tampoco la encargada de formular y ejecutar el plan de manejo, sino que simplemente se limita a adoptarlo, esto es, a emitir la resolución mediante la cual el documento técnico presentado por la CVC surte efectos jurídicos. Al respecto agregó:

[...] no es dable que un plan de manejo sea remitido a este Ministerio para adopción a través de una Resolución sin haber agotado la respectiva consulta previa cuando aplique, ya que claramente el documento carece de la inclusión de los acuerdos a los que se debió llegar con las comunidades y que deben estar inmersos en los componentes de diagnóstico, ordenamiento y estratégico.

6. El 20 y 28 de diciembre de 2023 se celebraron sendas reuniones entre la CVC y el MinAmbiente para tratar el asunto relativo a la realización de la consulta previa para el plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio. En el acta de dichas reuniones consta que el MinAmbiente manifestó que es la CVC la autoridad que debe solicitar al Ministerio del Interior concepto para definir si procede o no la consulta previa para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio y, en caso afirmativo, será igualmente la encargada de realizarla.

Por su parte, la CVC señaló que únicamente tiene a cargo formular el documento técnico de soporte para la adopción del plan de manejo y que, dado que esta acción no genera ninguna afectación sobre las comunidades, no le corresponde adelantar ni la solicitud de procedencia de la consulta previa ante el Ministerio del Interior, ni su realización en caso de que sea procedente.

Señala que la posible afectación a las comunidades o grupos étnicos se generaría con la adopción del plan de manejo, por lo cual indica que es el MinAmbiente, como entidad que debe adoptar el referido plan, el que debe adelantar la solicitud de procedencia de la consulta previa ante el Ministerio del Interior y adelantarla si a ello hay lugar.

7. El 19 de enero de 2024, en oficio de la misma fecha, el MinAmbiente le indicó nuevamente a la CVC que, cuando sea necesaria la consulta previa para un plan de manejo de reservas forestales, ésta se debe desarrollar durante el proceso de elaboración del correspondiente plan.

Agregó que, a la Autoridad de Consulta Previa del Ministerio del Interior le corresponde establecer la procedibilidad o no de la consulta previa, pero que el proceso de consulta previa debe ser desarrollado por el sujeto activo del acto administrativo, esto es del plan de manejo.

Así las cosas, concluyó que el «[...] plan de manejo que sea remitido a este Ministerio para adopción a través de una Resolución debe haber agotado la respectiva consulta previa cuando aplique, ya que debe incluir los acuerdos a los que se debió llegar con las comunidades y que deben estar inmersos en los componentes de diagnóstico, ordenamiento y estratégico».

8. Con fundamento en los anteriores hechos, el 18 de noviembre de 2024, la CVC solicitó ante la Sala que dirimiera el conflicto negativo de competencias suscitado entre esa corporación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esto, con el fin de determinar a cuál autoridad le corresponde consultar al Ministerio del Interior la procedencia o no de la consulta previa para el plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio y, en caso de que esta sea procedente, a cuál autoridad le correspondería llevar a cabo la consulta

previa con la comunidades y grupos étnicos que se pudieran ver afectados con el referido plan.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º. de la Ley 2080 de 2021, la Secretaría de la Sala fijó el edicto núm. 649 del 21 de noviembre de 2024, por el término de cinco días, contados desde el 22 al 28 de noviembre de 2024, para que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones.

Consta que se comunicó sobre el inicio de este trámite a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De acuerdo con el informe secretarial del 29 de noviembre de 2025, dentro del término de fijación del edicto, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) allegó información relevante para el asunto y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó sus consideraciones.

Mediante Auto de mejor proveer del 24 de enero de 2025, la magistrada ponente ordenó la vinculación al presente trámite, como terceros interesados, al Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca – Despacho Ponente en el proceso radicado con el núm. 76001-23-33-000-2015-00458-01(AP), en calidad de coordinador del Comité de Verificación de la Sentencia del 6 de septiembre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro del citado proceso. Adicionalmente, en el mismo proveído, se solicitó información relevante para dirimir el presente conflicto de competencias al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca – Despacho Ponente, en el proceso radicado con el núm. 76001-23-33-000-2015-00458-01(AP).

En escrito del 3 de febrero de 2025, el magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Jhon Erick Chaves Bravo, coordinador del mencionado comité, solicitó la ampliación del término para suministrar la información solicitada por el despacho ponente en auto del 24 de enero de 2025.

De acuerdo con el informe secretarial del 4 de febrero de 2025, el Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa guardó silencio.

Por lo anterior, mediante Auto del 11 de febrero de 2025, el despacho ponente otorgó un nuevo término al magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Jhon Erick Chaves Bravo, para que pudiera allegar la información requerida.

En informe secretarial del 27 de febrero de 2025, se advierte que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de correo electrónico, presentó información en dos archivos en formato pdf con 3 y 69 folios respectivamente.

Mediante Auto del 4 de abril de 2025, se solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) que allegara información relevante para el presente asunto.

De acuerdo con el informe secretarial del 21 de abril de 2015, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) allegó información en 9 archivos PDF.

Mediante Auto de 21 de mayo de 2025, la magistrada ponente ordenó vincular como parte del presente conflicto al Ministerio del Interior – Dirección de Consulta Previa, y se le concedió el término de cinco (5) hábiles para que allegará las consideraciones sobre su competencia.

Mediante informe del 3 de junio de 2025, la secretaría de la Sala indicó que el Ministerio del Interior – Dirección de Consulta Previa guardó silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Durante el término fijado en el trámite de este conflicto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó sus consideraciones a la Sala, las cuales pasan a sintetizarse a continuación:

Manifestó que, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, las corporaciones autónomas regionales (CAR) son las administradoras de las reservas forestales nacionales y, en ejercicio de dichas funciones, deben adelantar los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos que sustenten las decisiones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como suprema autoridad ambiental y coordinador del Sistema Nacional Ambiental (en adelante SIN).

En esa medida, advirtió que la realización de los mencionados estudios por parte de las corporaciones abarca la elaboración del plan de manejo y la realización de las consultas previas cuando a estas hubiera lugar, mientras que el MinAmbiente es el encargado de adoptar el plan de manejo, lo cual se materializa a través de Resoluciones que deben encontrarse debidamente motivadas, previa revisión de todos los soportes y antecedentes administrativos que aseguren la legalidad del acto administrativo a emitir.

Así, señaló que las gestiones que la CVC debe surtir ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa -DANCP del Ministerio del Interior, incluyen:

- i) Obtención de la resolución «Sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades» emitida por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa - DANCP del Ministerio del Interior.
- ii) En caso de que proceda la Consulta Previa, su realización y la protocolización de acuerdos como garantía de su participación.

A lo expuesto agregó las siguientes conclusiones:

[...] de conformidad con las Directivas presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020, el Convenio 169 de la OIT de 1989, aprobado por Colombia a través de la Ley 21 de 1992, y la Sentencia SU-123 de 2018, la consulta previa debe realizarse por la entidad promotora o ejecutor del POA, en este caso la autoridad ambiental regional como administradora de la reserva y encargada de la elaboración del instrumento de manejo, quien deberá cumplir con los requisitos del formato de solicitud de determinación de procedencia de consulta y las demás gestiones correspondientes ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

Finalmente, realizó la siguiente solicitud:

Solicito respetuosamente al Honorable Consejo de Estado, desatar el conflicto en favor de lo expuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dejando la claridad que es competencia de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) adelantar la consulta previa en razón a los argumentos expuestos.

2. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)

Esta autoridad no presentó alegatos ante la Sala. Sin embargo, los argumentos sobre su competencia pueden ser extraídos del documento allegado el 18 de noviembre de 2024, mediante el cual remitió ante la Sala el presente conflicto negativo de competencias.

En aquella oportunidad indicó que, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene dentro de su competencia la reglamentación del uso y funcionamiento de la Reservas Forestales Protectoras Nacionales existentes en el país. Indica que parte esencial de dicha reglamentación es la adopción de un plan de manejo, el cual debe ser adoptado por

dicha cartera ministerial, según lo expuesto en el artículo 2.2.2.1.6.5. del Decreto 1076 de 2015.

Adicionalmente, la CVC alega la existencia de un acuerdo celebrado en cumplimiento de la Sentencia del 6 de septiembre de 2018, proferida por la Sección Primera – Sala de la Contencioso Administrativo del Consejo de Estado - en el proceso con radicado No. 76-001-23-33-000-2015-00458-01, el cual podría incidir en la determinación de la competencia en el presente asunto. Al respecto, la entidad afirmó lo siguiente:

[...] es de precisar que como parte del contexto del conflicto negativo de competencias acaecido entre las dos entidades, se tiene que, en el marco de la sentencia del 6 de septiembre de 2018 proferida por la Sección Primera – Sala de la Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el proceso con radicado No. 76-001-23-33-000-2015-00458-01, relacionada con la Reservas Forestales Protectoras Nacionales La Elvira y Cerro Dapa- Carisucio, las entidades accionadas presentaron en el mes de junio de 2019 ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el plan de acción que fue elaborado para dar cumplimiento a las órdenes dadas. Este fue aprobado en audiencia del Comité de Vigilancia y Verificación del 24 de julio de 2019.

Al respecto es de puntualizar que, en el marco del aludido plan de manejo de las reservas forestales, en este preciso plan de acción, además de la actividad de formulación conjunta del Documento Técnico de soporte, entre la CVC y el Ministerio de Ambiente, la cartera ministerial particularmente asumió la responsabilidad de realizar su adopción y llevar a cabo la consulta previa en caso de que el ministerio del Interior Certificara su procedencia.

En este orden de ideas señala que, en gracia de discusión, si se aceptara la interpretación del MinAmbiente, debe tenerse en cuenta que los acuerdos de consulta previa protocolizados en virtud de dicho trámite con las comunidades no podrían ser modificados posteriormente, ni siquiera en virtud de la revisión que el MinAmbiente haga del documento técnico presentado para la adopción del plan de manejo.

Por lo anterior, considera que no resulta lógico que se protocolicen acuerdos de consulta previa con las comunidades, o grupos étnicos, en un documento no aprobado por el MinAmbiente.

Finalmente, concluye que el documento técnico que, posteriormente se convertirá en el plan de manejo del área protegida, está a cargo de la CVC y solo genera afectaciones reales a las comunidades étnicas, una vez se convierta en norma para el área, condición que solo se adquiere una vez sea adoptado por el MinAmbiente. Razón por la cual es a esta autoridad a la que le corresponde adelantar el proceso de consulta previa.

3. Ministerio del Interior – Dirección de Consulta Previa

Esta autoridad guardó silencio durante el presente trámite.

4. Magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Jhon Erick Chaves Bravo – Coordinador del Comité de Verificación de la Sentencia del 6 de septiembre de 2018, rad. 76001-23-33-000-2015-00458-01(AP)

En las consideraciones allegadas a la Sala, manifestó que el Comité se encarga de la verificación de las obligaciones que emanen de la Sentencia del 6 de septiembre de 2018, rad. 76001-23-33-000-2015-00458-01(AP), dictada por la Sección primera del Consejo de Estado.

Frente a la existencia de un plan de manejo aprobado por el mencionado comité, en el que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible hubiese asumido el compromiso de adelantar la consulta previa necesaria para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales protectoras La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio, señaló lo siguiente:

[...] se presentaron los informes por parte de las entidades de forma articulada, previas sugerencias que se habían hecho por parte del despacho y del señor representante del Ministerio Público, es del caso aclarar que esta Corporación no aprobó la estructura de los informes, ni plan de acción alguno, solamente se sugirió a las entidades la manera de informar de esa forma sobre los avances a la orden judicial.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente, la Sala está habilitada para emitir un pronunciamiento de fondo ante un conflicto de competencias cuando: i) al menos una de las autoridades sea del orden nacional, o si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo; ii) se encuentre en curso una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta; y iii) se evidencie el reclamo o rechazo de la competencia simultáneo o sucesivo.

En el caso bajo estudio se encuentran cumplidos estos requisitos debido a que: i) las autoridades en conflicto son del orden nacional; ii) está en curso una actuación administrativa, particular y concreta, referida a la adopción del plan de manejo para las reservas forestales protectoras nacionales La Elvira y Cerro Dapa - Carisucio ; y iii) tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como la Corporación

Autónoma Regional del Valle del Cauca han rechazado su competencia sobre el asunto, mientras que el Ministerio del Interior ha guardado silencio.

2. Términos legales

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021, prevé que, mientras se resuelve el conflicto de competencia, se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas, los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión, y así se declarará en la parte resolutiva³.

3. Aclaración previa

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Correspondrá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho para decidir de fondo sobre el asunto de la referencia.

4. Problema jurídico

En el presente conflicto de competencias la Sala debe abordar dos problemas jurídicos. En primer lugar, determinar a cuál autoridad le corresponde consultar al Ministerio del Interior sobre la procedencia o no de la consulta previa, para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio. En segundo lugar, en caso de ser procedente la consulta previa, se debe dilucidar a cuál autoridad le correspondería llevar a cabo dicho proceso con la comunidades y grupos étnicos que se pudieran ver afectados con el plan de manejo mencionado.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá a los siguientes puntos:

- i) Las Reservas Forestales Protectoras Nacionales y su reglamentación.

³ Este mandato es armónico con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

- ii) El plan de manejo de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales.
- iii) La consulta previa en el marco de medidas legislativas o administrativas. Reiteración.
- iv) Procedimiento para la realización de la Consulta Previa.
- v) Decisiones del comité de verificación de sentencias proferidas en el marco de acciones populares.
- vi) Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable

5.1. Las Reservas Forestales Protectoras Nacionales y su reglamentación

De acuerdo con el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011⁴, las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Ahora bien, según lo establecido en el artículo 12 del Decreto 2372 de 2010, compilado en el artículo 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1076 del 2015, una reserva forestal protectora es un espacio geográfico destinado a la restauración, conservación y aprovechamiento responsable de bosques y coberturas vegetales, asegurando su integridad ecológica y la permanencia de sus atributos ambientales. Estos espacios, a su vez, pueden ser del orden nacional⁵ o regional, así:

ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3. *Las reservas forestales protectoras.* Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales. [Se resalta]

⁴ ARTÍCULO 204. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

⁵ De acuerdo con el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 y con lo dispuesto en el artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015, las reservas forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

De acuerdo con la citada norma, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, la reserva, delimitación, alinderación, declaración, sustracción y reglamentación de una reserva protectora nacional corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En ese sentido, el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 dispone:

ARTÍCULO 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

[...]

18. Reservar, alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las **reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento;** [...]. [Se resalta]

Lo anterior resulta concordante con el propósito de la creación de la mencionada cartera ministerial. En efecto, el artículo 2 de la Ley 99 de 1993 establece:

ARTÍCULO 2o. CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo **rector de la gestión** del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y **de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación,** a fin de asegurar el desarrollo sostenible. [Se resalta]

Por su parte, la clasificación, ordenación, zonificación y determinación de los usos del suelo de las áreas de reserva forestal de carácter regional está a cargo de las corporaciones autónomas regionales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, el cual modificó el artículo 202 del Decreto Ley 2811 de 1974⁶ y el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

⁶ **ARTÍCULO 203. ÁREAS FORESTALES.** Modifíquese el artículo [202](#) del Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 202. El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales. Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.

La naturaleza forestal de los suelos será determinada con base en estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, realizar la clasificación, ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales en el territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales.

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

[...]

Reservar, alinderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. **Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.** [Se resalta por la Sala]

Sin perjuicio de estas competencias asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con los artículos 31 de la Ley 99 de 1993, y 12 del Decreto 2372 de 2010, compilado en el artículo 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1076 del 2015, previamente citados, la administración de las reservas forestales regionales y nacionales se encuentra a cargo de la corporación autónoma regional que tenga jurisdicción en el área donde se ubica la reserva.

De manera que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene a su cargo la creación, determinación y reglamentación⁷ de las reservas forestales protectoras nacionales, mientras que las corporaciones autónomas regionales se encargan de su administración.

Ahora bien, para el caso de las reservas forestales nacionales, las actividades de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, que corresponde al Ministerio de Ambiente, deben adelantarse con base en estudios técnicos, económicos, sociales, y ambientales. Así lo dispone el parágrafo 3 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, que señala:

ARTÍCULO 204. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

[...]

PARÁGRAFO 3o. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1o de la Ley 2^a de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de **realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos**, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con **base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales** y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate. [Se resalta]

⁷ Actividades que abarcan la declaración, reserva, delimitación, alinderación, re alinderación declaración y sustracción zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos

Adicionalmente, el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011 especifica que las corporaciones autónomas regionales tienen a su cargo realizar los estudios técnicos, ambientales, socioeconómicos necesarios para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declare, reserve, alindere, integre recategorice o reglamente el uso y funcionamiento de las reservas forestales nacionales:

ARTÍCULO 2º. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:
[...]

14. Reservar y alinderner las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; **declarar, reservar, alinderner, re alinderner, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento;** y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, **realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral,** con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio. [Resalta la Sala].

Sobre la responsabilidad asignada por esta norma a las corporaciones autónomas regionales, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-570 de 2012, indicó lo siguiente:

Una lectura sistemática del precepto lleva a la conclusión de que, a diferencia de lo que afirma el demandante, solamente encarga a las corporaciones autónomas regionales la realización de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos dirigidos a declarar, reservar, alinderner, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las **áreas de reserva forestal nacionales.**

[...]

La Sala estima que el aparte demandado del numeral 14 versa sobre una función que la ley 99 ya había encargado a las corporaciones autónomas regionales, razón por la cual el Gobierno no excedió las facultades que le entregó el Congreso sino que simplemente reiteró una distribución de competencias que existía de antaño. Las razones que fundamentan esta conclusión son las que siguen:

El artículo 30 de la ley 99 dispone que es función de las corporaciones autónomas regionales, entre otras:

16) Reservar, alinderner, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. **Administrar las**

Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción. [Se resalta].

Como bien señala el Gobierno, la función de realizar los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para declarar, reservar, alinderar, realinear, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales hace parte de la función de «**administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción**», que el artículo 30-16 de la ley 99 entregó a las corporaciones autónomas regionales.

Ciertamente, la función de las corporaciones autónomas regionales de administrar las áreas de reserva forestal ubicadas en su jurisdicción supone la disposición de los recursos necesarios para su adecuada delimitación y preservación. En este orden, es natural que comprenda la realización de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos que sustenten las decisiones del Ministerio de Ambiente sobre su delimitación, como suprema autoridad ambiental y coordinador del SINA.

Esta interpretación es además respaldada por una lectura teleológica del artículo 30 de la ley 99. En efecto, la razón por la cual la ley 99 encargó a las corporaciones autónomas regionales la administración de las áreas de reserva forestal ubicadas en su jurisdicción, es su conocimiento especializado y técnico de tales ámbitos geográficos; recuérdese que la jurisdicción de las corporaciones corresponde a ecosistemas que usualmente difieren de la división político-administrativa del territorio y que requieren un manejo integrado desde el punto de vista ambiental. Así, teniendo en cuenta el conocimiento especializado que las corporaciones tienen sobre las reservas forestales ubicadas en su jurisdicción y la cercanía física a ellas, es natural que el legislador les haya asignado la función de llevar a cabo los estudios referidos.

Ahora bien, cabe señalar que los estudios a cargo de las corporaciones autónomas regionales deben ser realizados con sujeción a los lineamientos que fije el Ministerio de Ambiente, en virtud del principio de colaboración armónica que informa las relaciones entre los distintos organismos del Estado (artículo 113 de la Constitución) y en atención al papel del Ministerio como coordinador del SINA.

5.2. El plan de manejo de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales

De acuerdo con el artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto 1076 de 2015⁸, que compila el artículo 47 del Decreto 2372 de 2010, el plan de manejo es el principal instrumento

⁸ **ARTÍCULO 2.2.2.1.6.5. Plan de manejo de las áreas protegidas.** Cada una de las áreas protegidas que integran el Sinap contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del Sinap. Este plan deberá formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al Sinap dentro del año siguiente al registro y tener como mínimo lo siguiente:

de planificación sobre la manera cómo se debe conservar y administrar un área protegida en Colombia. Tiene una vigencia de cinco años y su objetivo es asegurar que se cumplan los propósitos de conservación por los cuales fue creada dicha área.

Asimismo, la norma señala que el plan de manejo cuenta con tres componentes fundamentales: (i) el **diagnóstico**, que proporciona una descripción detallada del estado actual del área protegida, su contexto y las problemáticas que enfrenta; (ii) el **ordenamiento**, que establece las normas para el uso del territorio, la zonificación y las directrices para el manejo de los recursos; y (iii) la **estrategia**, que define las acciones, procedimientos y actividades necesarias para alcanzar los objetivos de conservación establecidos para el área.

Finalmente, el parágrafo 2 el artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto 1076 de 2015, que compila el artículo 47 del Decreto 2372 de 2010 señala que, «Para el caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, el Plan de Manejo será adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible».

Así las cosas, el plan de manejo es un instrumento para la zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos y para determinar el funcionamiento del área protegida.

Ahora bien, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 2.2.2.1.5.5 del Decreto 1076 de 2015, compilatorio del artículo 42 del decreto 2372 de 2020, la adopción del plan de manejo de las áreas protegidas, que como se mencionó corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es considerada como una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos. Por esta razón, para su adopción deben generarse las instancias de participación con las comunidades, específicamente la consulta previa, al respecto el mencionado artículo señala:

Componente diagnóstico: Ilustra la información básica del área, su contexto regional, y analiza espacial y temporalmente los objetivos de conservación, precisando la condición actual del área y su problemática.

Componente de ordenamiento: Contempla la información que regula el manejo del área, aquí se define la zonificación y las reglas para el uso de los recursos y el desarrollo de actividades.

Componente estratégico: Formula las estrategias, procedimientos y actividades más adecuadas con las que se busca lograr los objetivos de conservación.

PARÁGRAFO 1. El Plan de Manejo deberá ser construido garantizando la participación de los actores que resulten involucrados en la regulación del manejo del área protegida. En el caso de las áreas protegidas públicas, el plan de manejo se adoptará por la entidad encargada de la administración del área protegida mediante acto administrativo.

PARÁGRAFO 2. Para el caso de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, el Plan de Manejo será adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [...].

ARTÍCULO 2.2.2.1.5.5. Consulta previa. La declaratoria, ampliación o sustracción de áreas protegidas, así como la adopción del plan de manejo respectivo, es una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, por lo cual durante el proceso deberán generarse las instancias de participación de las comunidades. Adicionalmente deberá adelantarse, bajo la coordinación del Ministerio del Interior y con la participación del Ministerio Público, el proceso de consulta previa con las comunidades que habitan o utilizan regular o permanentemente el área que se pretende declarar área protegida⁹.

5.3. La consulta previa en el marco de medidas legislativas o administrativas. Reiteración¹⁰

La Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto núm. 2290 de 2016¹¹ desarrolló los fundamentos convencionales y constitucionales de la consulta previa, como se expondrá a continuación:

Los fundamentos normativos de la consulta previa son diversos, concurrentes y complementarios. En primer lugar, el derecho a la consulta previa encuentra anclaje directo en el carácter democrático, participativo y pluralista de la Constitución Política (artículo 1)¹²; en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículos 7, 8, 9 y 70)¹³; y en los principios de autodeterminación (artículos 9 y 286), propiedad colectiva de los territorios ancestrales (artículo 63), *reconocimiento del derecho propio* (artículos 246 y 330) y participación de los grupos indígenas y tribales en los asuntos públicos que les conciernen (artículos 40, 171, 176, 329 y 330)¹⁴.

En segundo lugar, la consulta previa tiene fundamento en el artículo 6º del *Convenio 169 de 1989 de la OIT* sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

⁹ Si bien esta norma indica que debe adelantarse bajo la coordinación del Ministerio del Interior y con la participación del Ministerio Público, el proceso de consulta previa con las comunidades que habitan o utilizan regular o permanentemente el área que se pretende declarar como área protegida, debe indicarse que se trata de un aparte de la norma aplicable específicamente a aquellos procesos en los que se busca declarar un área como protegida.

¹⁰ En este capítulo se reproduce lo analizado por la Sala en la siguiente decisión: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto Previo 0006 del 11 de diciembre de 2024, radicación 11001-03-06-000-2024-00583-00.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 30 de agosto de 2016, radicación número: 11001-03-06-000-2016-00057-00(2290).

¹² Sentencia T-005 de 2016. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha entendido que la consulta previa es desarrollo del derecho de participación consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Sentencia del 23 de junio de 2005. Caso Yakatama vs Nicaragua).

¹³ Sentencia T-005 de 2016.

¹⁴ Sentencia C-463 de 2014.

-que forma parte del bloque de constitucionalidad¹⁵ y ha sido integrado al derecho interno mediante la Ley 21 de 1991-, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 6º.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimiento apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. [Se resalta]

Del texto de este artículo 6º se deriva (i) el deber de los Estados de garantizar a las comunidades étnicas el acceso a los mecanismos generales de participación ciudadana (literal b), y (ii) un deber específico, autónomo y concreto de *consulta previa* a dichas comunidades, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas «cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente» (literal a), consultas estas que «deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas» (parágrafo).

En tercer lugar, tanto a la luz del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos¹⁶, como dentro de la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁷, se tiene establecido que el derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa se

¹⁵ Sentencias C-175 de 2009, T-576 de 2014 y T-005 de 2016, entre otras.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documento 56 del 30 de diciembre de 2009 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Igualmente Sentencia del 28 de noviembre de 2007 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Pueblo Saramaka vs Surinam.

¹⁷ Sentencia C-463 de 2014 y T-546 de 2014, entre otras.

apoya también en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de septiembre de 2007*, en la que se consagran, entre otros, los derechos de los pueblos indígenas a (i) la libre autodeterminación (artículo 3); la autonomía o autogobierno en lo relacionado con sus asuntos internos (artículo 4); *la conservación de sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales* (artículo 5); a no ser sometidos a una asimilación forzada y a que se adopten medidas preventivas del despojo de sus tierras o recursos (artículo 8); a no ser trasladados de sus tierras sin su consentimiento previo, libre e informado (artículo 10); a la práctica de su cultura, lo que incluye el derecho a preservar sus lugares arqueológicos, históricos y religiosos (artículos 11 y 12); a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas sociales y económicos y de salud y vivienda que les conciernen (artículo 23); a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han ocupado, utilizado o adquirido (artículo 26); y a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras (artículo 29).

Particularmente, esta Declaración consagra, en la misma lógica del Convenio 169 de 1989 arriba citado, el derecho de los pueblos indígenas a «participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones» (artículo 18); e impone a los Estados el deber de *celebrar consultas de buena fe* con los pueblos indígenas por medio de sus instituciones representativas «antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado» (artículo 19).

Posteriormente, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto núm. 2504 de 16 de mayo de 2023¹⁸, reiteró que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en atención a la diversidad étnica y cultural que reconoce la Carta (artículos 7 y 70), cuentan con un conjunto de derechos colectivos, reconocidos a nivel internacional, siendo su instrumento más representativo el Convenio 169 de 1989 de la OIT. Este convenio, como se indicó de forma precedente, forma parte del bloque de constitucionalidad, según lo dispuesto en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, y, por lo tanto, es aplicable a los pueblos indígenas y tribales¹⁹

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 16 de mayo de 2023, radicación número: 11001-03-06- 000-2023-00152-00(2504).

¹⁹ Convenio 169 de 1989 de la OIT, artículo 1º, numeral 1: «El presente Convenio se aplica: (a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; // (b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su

Consideró la Sala en el citado Concepto que, en lo que concierne al Convenio 169 de 1989 de la OIT, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-169 de 2001, explicó que la definición de «tribal» no puede entenderse restringido a «tribu», sino a grupos sociales que comparten una identidad cultural distinta a la de la sociedad dominante. En consecuencia, esta providencia recalca que dicha norma internacional «hace referencia a dos requisitos que deben concurrir a la hora de establecer quiénes se pueden considerar como sus beneficiarios: (i) Un elemento «objetivo», a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento «subjetivo», esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de una colectividad una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de una colectividad²⁰

Ahora bien, la consulta previa es un instrumento que permite la participación de las comunidades étnicas (indígenas y tribales) en todas las decisiones que las afecten; pero, además, es un derecho elevado a la connotación de fundamental por la importancia que tiene «para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades [...] y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social».²¹

Es así como el derecho a la consulta previa encuentra sustento directo en el carácter democrático, participativo y pluralista de la Constitución Política (artículo 1)²²; en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (artículos 7, 8, 9 y 70)²³; y en los principios de autodeterminación (artículos 9 y 286), propiedad colectiva de los territorios ancestrales (artículo 63), reconocimiento del derecho propio (artículos 246 y 330) y participación de los grupos indígenas y tribales en los asuntos públicos que les conciernen (artículos 40, 171, 176, 329 y 330)²⁴.

De lo anterior, se deriva: (i) el deber de los Estados de garantizar a las comunidades étnicas el acceso a los mecanismos generales de participación ciudadana (literal b), y (ii) un deber específico, autónomo y concreto de consulta previa a dichas comunidades, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas «cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente» (literal a), consultas estas que «deberán

situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas».

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia 169 de 2001.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia SU- 123 de 2018. Esta sentencia hace referencia a la Sentencia SU039 de 1997.

²² Sentencia T-005 de 2016. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha entendido que la consulta previa es desarrollo del derecho de participación consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Sentencia del 23 de junio de 2005. Caso Yakatama vs Nicaragua)

²³ Sentencia T-005 de 2016.

²⁴ Sentencia C-463 de 2014.

efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas» (parágrafo)²⁵.

La Sala de Consulta y Servicio Civil en el citado Concepto 2290 sobre el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas cuando se expiden medidas legales o administrativas, consideró lo siguiente:

Se ha señalado que el derecho a la consulta previa es la garantía instituida a favor de los pueblos indígenas y tribales de contar con un espacio previo y efectivo para pronunciarse y hacer manifiesta sus opiniones sobre todos aquellos (i) proyectos, obras o actividades (tema objeto de consulta), o (ii) **medidas legales o administrativas, que puedan alterar sus formas de vida, incidir en su propio proceso de desarrollo o impactar, de cualquier manera, en sus costumbres, tradiciones e instituciones.** [...] Así las cosas, la consulta previa a las comunidades étnicas en relación con los actividades o medidas que pueden afectarlos directamente tiene una doble condición: (i) como deber de los Estados, cuya inobservancia afecta la legitimidad y validez de las decisiones o acciones que afecten a las comunidades étnicas; y (ii) como derecho de las comunidades étnicas, en su condición de grupos humanos sobre los cuales recae una protección constitucional y convencional reforzada.²⁶ [énfasis de la Sala]

Igualmente, en el Concepto núm. 2504 citado, la Sala, de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, resaltó que la consulta previa «es un instrumento que permite la participación de las comunidades étnicas (indígenas y tribales) en todas las decisiones que las afecten; pero, además, es un derecho elevado a connotación de fundamental por la importancia que tiene «para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades [...] y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social²⁷».

Así, el Consejo de Estado, en sede consultiva, ha considerado que la consulta previa concede el espacio a las comunidades étnicas para participar en la discusión

²⁵ Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 30 de agosto de 2026, expediente núm. 11001-03-06-000-2016-00057-00 (2290).

²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de agosto de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00057-00(2290). «En otros términos, de conformidad con el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, instrumento que hace parte del bloque de constitucionalidad, la consulta previa consiste en el deber de, valga la redundancia, «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente». Corte Constitucional. Sentencia del 13 de diciembre de 2016, T-704/16

²⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Proceso 2504 (C.P. Óscar Darío Amaya Navas; 16 de mayo de 2023). Tomado de: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-123 (M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes; 15 de noviembre de 2018). Y Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-039 (M.P. Antonio Barrera Carbonell; 3 de febrero de 1997).

y análisis de diferentes proyectos, obras o actividades de desarrollo, así como en el trámite de las medidas legislativas y administrativas, siempre y cuando, con tales medidas, se genere una afectación directa a tales comunidades²⁸.

De otra parte, como derecho fundamental, la consulta previa debe entenderse «como un diálogo intercultural, entre iguales, la cual debe adelantarse de buena fe, con la participación de la comunidad, bajo el respeto de la diversidad étnica y cultural, con procedimientos flexibles, debidamente informada, y sin que la misma signifique un poder de veto de las comunidades ni una actitud arbitraria del Estado²⁹».

Al respecto, en el Concepto 2504 se señaló lo siguiente:

En el ámbito nacional, y desde la normativa constitucional, **el derecho a la consulta previa es un desarrollo del derecho de participación**; se encuentra íntimamente ligado al carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano (artículo 1º) y al cumplimiento de uno de los fines del Estado consistente en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (artículo 2º)³⁰.

Ahora bien, con fundamento en las pautas generales fijadas en el Convenio 169, la jurisprudencia de la Corte Constitucional³¹ ha sostenido que el proceso de consulta previa tiene los siguientes requerimientos:

1. Debe adelantarse de buena fe.
2. Debe adoptar formas y medios de comunicación efectivos con las comunidades étnicas.
3. Debe hacerse de una manera idónea, apropiada y adecuada a las circunstancias con el fin de alcanzar un acuerdo sobre las medidas a adoptar.
4. Debe respetar los parámetros constitucionales relativos a la participación de las comunidades étnicas.
5. No puede consistir en un simple trámite administrativo por parte de las autoridades, sino que debe ser «un proceso sustutivo de raigambre constitucional».
6. Debe garantizarse a las comunidades afectadas la información completa, precisa y significativa sobre los proyectos que se pretenden desarrollar en sus territorios o de las medidas legislativas o administrativas del caso.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 16 de mayo de 2023, radicación número: 11001-03-06- 000-2023-00152-00(2504).

³⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Proceso 2504 (C.P. Óscar Darío Amaya Navas;

16 de mayo de 2023).

³¹ Corte Constitucional. Sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-175 de 2009 y C-366 de 2011.

7. No puede ser extemporáneo.
8. No debe entenderse como un escenario de confrontación entre las autoridades gubernamentales y las tradicionales.
9. Es posible que las comunidades estén acompañadas por la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación si así lo estiman pertinente.
10. Debe realizarse sobre la base del especial valor que para las comunidades tradicionales tiene el territorio y los recursos naturales ubicados en ellos.
11. Debe estar precedido de un trámite preconsultivo en el cual se definan de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes, las bases del procedimiento participativo.
12. Debe realizarse un ejercicio de ponderación de los intereses en juego de los grupos étnicos afectados.

5.4. Procedimiento para la realización de la Consulta Previa: las funciones atribuidas al Ministerio del Interior

De conformidad con el artículo 4 Decreto 2353 de 2019, «por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias», el cual sustituyó los artículos 16 y 16A del Decreto 2893 de 2011, son funciones de la Dirección de la Autoridad de Consulta Previa del Ministerio del Interior, entre otras, la de liderar, dirigir y coordinar el ejercicio del derecho a la consulta previa, artículo que al respecto señala:

ARTÍCULO 16. Funciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa funcionará con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, con arreglo a lo dispuesto en el literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998 y cumplirá las siguientes funciones:

1. Impartir los lineamientos para la determinación de la procedencia de la consulta previa para la expedición de medidas legislativas o administrativas o la ejecución de proyectos, obras o actividades, que puedan afectar directamente a comunidades étnicas.
2. **Liderar, dirigir y coordinar el ejercicio del derecho a la consulta previa,** mediante procedimientos adecuados, garantizando la participación de las comunidades a través de sus instituciones representativas, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural.
3. Definir la ruta metodológica y término de duración de la consulta previa, en los eventos en que las partes no logren un acuerdo sobre los mismos. [Resalta la Sala].

Lo anterior se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2613 de 2013, «por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa», el cual indica en su artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10. Convocatorias. La Dirección de Consulta Previa es la autoridad encargada de realizar las convocatorias y de dirigir las reuniones de consulta previa.

La Dirección de Consulta Previa dirigirá las reuniones del proceso de consulta, garantizará la participación de todos los sujetos involucrados y buscará, en lo posible, la suscripción de acuerdos entre las autoridades, los responsables del POA y las comunidades étnicas. [Resalta la Sala].

Como se observa, de acuerdo con la normativa citada, la labor de coordinación de la consulta previa a cargo de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior implica liderar la realización del proceso de consulta previa, con la intervención de los responsables del POA.

En consonancia con lo anterior, la Directiva Presidencial 8 de 2020 estableció una guía para la realización de la consulta previa, la cual es aplicable no solo a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior (DANCP), como principal responsable de los procesos de consulta previa, sino también a las demás entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Entre las definiciones que incluye la referida guía se encuentran las siguientes:

POA: Proyecto, obra o actividad respecto de los cuales es necesario determinar si para su ejecución procede la realización de la consulta previa.

Ejecutor del POA: Articular o entidad pública a cargo de la ejecución del proyecto, obra o actividad.

Entidad promotora: Entidad pública que suscribió el contrato con el ejecutor del POA.

Adicionalmente, la Directiva establece que las etapas del proceso de consulta previa se dividen en: i) Determinación de procedencia de la consulta previa, ii) Coordinación y preparación, iii) Preconsulta, iv) Consulta previa, v) Seguimiento de acuerdos.

En relación con la primera etapa, relativa a la determinación de procedencia de la consulta previa, se establece que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior (en adelante DANCP) debe recibir la solicitud por parte del ejecutor del POA o de su entidad promotora y, con base en dicha solicitud, determinar mediante un acto administrativo si hay lugar o no a adelantar la consulta previa:

3. Determinación de procedencia de la consulta previa

En esta etapa se determinará si el POA requiere la realización de la consulta previa de acuerdo con el criterio de afectación directa y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran.

Para la determinación de procedencia de la consulta previa la DANCP - Subdirección Técnica de Consulta Previa, deberá:

3.1. Recibir la solicitud que presente la entidad promotora o el ejecutor del POA, la cual deberá cumplir con los requisitos indicados en el formato de solicitud de determinación de procedencia de la consulta previa, formato publicado en la página web del Ministerio del Interior.

[...]

3.4. La DANCP - Subdirección Técnica de Consulta Previa deberá dar respuesta a la solicitud dentro del término señalado en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–, sustituido por el artículo 1º de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

3.5. La DANCP - Subdirección Técnica de Consulta Previa expedirá un acto administrativo en el que manifestará si procede o no la consulta previa por la posible afectación directa a comunidades étnicas.

Con posterioridad a la expedición de dicho acto administrativo en sentido positivo, la DANCP debe adelantar una etapa de preconsulta, la cual consiste en «un diálogo entre el Estado, la entidad promotora o el ejecutor del POA y las comunidades étnicas, para que la DANCP asegure el cumplimiento del deber de garantizar la participación, real, oportuna y efectiva sobre la toma de decisiones del POA que puedan afectar directamente a las comunidades étnicas, con el fin de proteger su identidad étnica y cultural».

Ahora bien, según lo señala la directiva objeto de análisis, las etapas de consulta previa y de seguimiento de las medidas incluyen obligatoriamente la intervención del ejecutor POA o su entidad promotora:

5. Consulta previa

En esta etapa se realizará un diálogo entre el Estado, la entidad promotora o el ejecutor del POA y las comunidades étnicas, para que la DANCP asegure el cumplimiento del deber de garantizar la participación, real, oportuna y efectiva sobre la toma de decisiones del POA que puedan afectar directamente a las comunidades étnicas, con el fin de proteger su identidad étnica y cultural.

[...]

6. Seguimiento al cumplimiento de las medidas

Asegurar la debida ejecución de las medidas de manejo acordadas entre la entidad promotora o el ejecutor del POA y la comunidad étnica, o establecidas por la DANCP en aplicación del test de proporcionalidad.

Así las cosas, la Sala concluye que, cuando el artículo 4 del Decreto 2353 de 2019, establece que la Dirección de la Autoridad de Consulta Previa Ministerio del Interior debe liderar, dirigir y coordinar la consulta previa, implica que dicha autoridad debe ser la encargada de dirigir el desarrollo del mencionado procedimiento, necesario para la adopción de un plan de manejo de las áreas protegidas. Esto, sin perjuicio de la intervención y colaboración que deben adelantar el ejecutor y/o promotor del proyecto.

En similar sentido se pronunció la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el marco de una acción de tutela, al analizar la protección del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas que habitan la sierra nevada de Santa Marta, conforme la regulación contenida en el artículo 16 del Decreto No. 2893 de 2011, hoy sustituido por el mencionado artículo 4 Decreto 2353 de 2019, así:

Cuarto reparo. Por último, a juicio de la ANLA la orden de iniciar el respectivo proceso de consulta previa no debía dirigirse a esa entidad sino a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, la cual según lo que prevé el Decreto No. 2893 de 2011, es la encargada de fijar las directrices, protocolos y herramientas para la realización de dicho procedimiento.

Al respecto y con la salvedad hecha en el acápite anterior en relación con la procedencia que no se continúen los trámites de realización de la consulta previa hasta tanto no se realicen los nuevos estudios para medir el impacto ambiental y, por ende, se defina la viabilidad del proyecto, la Sala verifica que, en efecto, el artículo 16 del Decreto No. 2893 de 2011, por medio del cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior, es enfático en prescribir que es **la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior la encargada de “dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa que se requieran de conformidad con la Ley”**.

[...]

Dentro de este contexto, no cabe duda que tiene razón la entidad recurrente, pues si bien la ANLA, dentro de sus funciones, debe velar porque se surta el trámite de consulta, es la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior **la encargada de dirigir la realización de dicho procedimiento**, lo cual implica el establecimiento de directrices y protocolos a efectos de que este se cumpla satisfactoriamente. Así las cosas, habrá de modificarse la orden impartida en el numeral tercero de la parte resolutiva de la decisión de primera instancia en el sentido de que **sea el Ministerio del Interior el que, con la participación de la ANLA y de la sociedad Los Ciruelos, dé inicio al proceso de consulta previa con las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.** [Se resalta]

5.5. Decisiones del comité de verificación de sentencias proferidas en el marco de acciones populares

Previo el análisis del caso concreto, debe referirse la Sala al presunto acuerdo que, según la CVC, llegaron esta entidad y el Ministerio del Medio Ambiente para la realización de la consulta previa, a instancias del Comité de Verificación de la sentencia del 6 de septiembre de 2018, rad. 76001-23-33-000-2015-00458-01(AP) y que estaría incluido en el plan de acción para el cumplimiento de la decisión judicial.

Al respecto es necesario indicar que, a pesar de la documentación allegada, la Sala no pudo constatar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hubiese asumido el compromiso de adelantar la consulta previa necesaria para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio,

De manera adicional, en respuesta a los autos de mejor proveer, el Tribunal se limitó a indicar a la Sala que:

[...] se presentaron los informes por parte de las entidades de forma articulada, previas sugerencias que se habían hecho por parte del despacho y del señor representante del Ministerio Público, es del caso aclarar que esta Corporación no aprobó la estructura de los informes, ni plan de acción alguno, solamente se sugirió a las entidades la manera de informar de esa forma sobre los avances a la orden judicial. [Se resalta]

Pero más allá de esto, respecto al alcance de las decisiones de los Comités de Seguimiento de las sentencias de acción popular, se debe resaltar que, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto del 13 de agosto de 2003³², indicó lo siguiente:

En firme la sentencia, la competencia del juez se remite a la ejecución de la misma y queda investido de los poderes necesarios al efecto como se advirtió, correspondiendo a las demás autoridades proveer lo necesario para la efectividad del derecho colectivo protegido mediante la ejecución de las órdenes impartidas.

Esta conclusión se funda en consideración a la naturaleza misma del comité, el cual corporativamente no restringe ninguno de los poderes y facultades de sus integrantes, individualmente considerados. Además, no sería aceptable el ejercicio de funciones distintas a las de colaboración o asesoría por cuanto el legislador, dentro de su libertad de configuración, no le atribuyó otras y el juez del conocimiento, por su parte, no está facultado para reconocerle carácter distinto o señalarle competencias. Cosa distinta es que el comité elabore informes o dictámenes para ser apreciados por el juez de la acción popular, que de ser acogidos se convertirán en decisiones judiciales que serán dirigidas a las autoridades correspondientes, las que dentro de la esfera de sus atribuciones, decidirán conforme a la ley lo que corresponda.

[...]

A modo de resumen señala la Sala que si el artículo 34 señala que el juez conserva la competencia, ello indica que (i) sólo a él le está atribuida la función jurisdiccional plena, esto es, velar por la aplicación del procedimiento, ejercer las atribuciones probatoria y decisoria, de dirección de la ejecución, (ii) sin sustituir

³² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 13 de agosto de 2003, radicación número: 1519.

a otros órganos o autoridades en sus competencias. De acuerdo a lo primero (i), el comité de verificación únicamente constituye un cuerpo especial que bajo la coordinación del juez sólo constata fácticamente los hechos u omisiones relativos al cumplimiento de la sentencia y si fuere el caso, emite su dictamen, con las sugerencias pertinentes, siendo de cargo del juez determinar su viabilidad. En consecuencia, el comité nunca podrá sustituir al juez.

Así las cosas, es claro que el juez de la acción popular es el único que conserva competencia para tomar decisiones referentes al cumplimiento de la sentencia, mientras que el comité de verificación simplemente tiene una función auxiliar de colaboración en el cumplimiento de las decisiones judiciales, mediante informes y dictámenes, razón por la cual, no es procedente que por vía de seguimiento las partes involucradas en el conflicto establezcan obligaciones adicionales a cargo de cada una de ellas, cuando se trata de competencias para asumir ciertas funciones reguladas por el ordenamiento jurídico.

6. Caso concreto

Con base en las consideraciones fácticas y jurídicas expuestas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en primer lugar, declarará competente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para, consultar ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia o no de la consulta previa para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio.

En segundo lugar, y en caso de que la consulta previa sea procedente, se declarará competente al Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, para liderar y coordinar la realización de la consulta previa con las comunidades y grupos étnicos que se pudieran ver afectados con la adopción del plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio. Lo anterior con la intervención y participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de ejecutor del POA. Esto por las razones que pasan a explicarse:

- i) Las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa- Carisucio son reservas forestales protectores Nacionales. En consecuencia, su declaración, reserva, delimitación, alinderación, integración, categorización, así como la **reglamentación de su uso y funcionamiento** corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011 y el artículo 12 del Decreto 2372 de 2010, compilado en el artículo 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1076 del 2015.
- ii) De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 14 del del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011 y lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia

C- 570 de 2012, las corporaciones autónomas regionales tienen a su cargo realizar los estudios técnicos, ambientales, socioeconómicos necesarios para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desarrolle las actividades mencionadas.

- iii) Ahora bien, el plan de manejo de las reservas forestales nacionales puede considerarse como una manifestación de la función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de reglamentar el uso y funcionamiento de dichas áreas protegidas. Esto, en atención a lo establecido en el artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto 1076 de 2015, que compila el artículo 47 del Decreto 2372 de 2010, el cual indica que el plan de manejo es el principal instrumento de planificación que regula la forma como se debe conservar y administrar un área protegida en Colombia.

En efecto, la norma reglamentaria precisa que el plan de manejo de la Reservas Forestales Protectoras Nacionales debe ser adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible e indica que debe contar con tres componentes fundamentales: (i) el diagnóstico, que proporciona una descripción detallada del estado actual del área protegida, su contexto y las problemáticas que enfrenta; (ii) el ordenamiento, **que establece las normas para el uso del territorio, la zonificación y las directrices para el manejo de los recursos;** y (iii) la estrategia, **que define las acciones, procedimientos y actividades necesarias para alcanzar los objetivos de conservación establecidos para el área.**

- iv) En esa medida, y de acuerdo con el citado numeral 14 del del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, le corresponde a las corporaciones autónomas regionales, en este caso a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), realizar los estudios técnicos, ambientales, socioeconómicos necesarios para que el Ministerio de Ambiente adopte el plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa- Carisucio.

En otras palabras, le corresponde a la CVC adelantar los estudios necesarios con base en los cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pueda establecer las normas para el uso del territorio y los recursos de las reservas forestales, y definir las estrategias de conservación sobre estas áreas.

Por lo expuesto, contrario a lo manifestado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible durante este trámite, a la CVC no le corresponde la elaboración del Plan de Manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa- Carisucio, sino únicamente adelantar los estudios correspondientes.

Conforme a la normativa analizada, las corporaciones autónomas regionales únicamente son responsables de realizar los estudios técnicos, ambientales, socioeconómicos necesarios para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pueda ejercer su función de determinar y reglamentar el manejo de estas áreas protegidas, a través de la adopción de un Plan de Manejo de las reservas forestales. Esto, en virtud del principio de colaboración armónica entre estas entidades, y en razón a su calidad de administradoras que tienen las corporaciones sobre las reservas forestales nacionales, tal como lo indica el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y la Sentencia C-570 de 2012.

- v) Ahora bien, de acuerdo con el artículo 2.2.2.1.5.5 del Decreto 1076 de 2015, compilatorio del artículo 42 del decreto 2372 de 2020, la adopción del plan de manejo es considerada como una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, razón por la cual su adopción requiere la realización de una consulta previa para garantizar la participación de las comunidades impactadas por los referidos planes de manejo.
- vi) Conforme la jurisprudencia constitucional y la doctrina de la Sala de Consulta de Servicio Civil, la consulta previa además de ser un instrumento que permite la participación de las comunidades étnicas (indígenas y tribales) en todas las decisiones que las afecten, es un derecho fundamental, que debe entenderse «como un diálogo intercultural, entre iguales, la cual debe adelantarse de buena fe, con la participación de la comunidad, bajo el respeto de la diversidad étnica y cultural, con procedimientos flexibles, debidamente informada, y sin que la misma signifique un poder de veto de las comunidades ni una actitud arbitraria del Estado»³³.
- vii) En este orden de ideas, tampoco resulta posible considerar que, dentro de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos que están a cargo de las corporaciones autónomas regionales, y que son necesarios para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pueda ejercer su función de determinación y reglamentación del área protegida, se encuentra la consulta previa.

Como se señaló, la consulta previa en materia ambiental cuenta con una doble connotación de instrumento de participación y de derecho de las comunidades impactadas por un determinado proyecto socioeconómico, lo que desborda la noción de estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos. Esto, debido a que la Consulta Previa no se limita a un estudio, en términos de esfuerzo analítico o de entendimiento, sino que implica la participación y el dialogo con comunidades étnicas, el cual debe

³³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Proceso 2504 (C.P. Óscar Darío Amaya Navas; 16 de mayo de 2023).

adelantarse de buena fe, con la participación de la comunidad, bajo el respeto de la diversidad étnica y cultural, con procedimientos flexibles.

En consecuencia, el procedimiento de la consulta previa no puede considerarse como parte integrante de los estudios que deben adelantar las corporaciones autónomas regionales para la adopción de un plan de manejo de un área protegida, según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, menos aún, cuando dicho procedimiento (consulta previa) está asignado por la normativa a una autoridad distinta a la corporaciones autónomas regionales encargadas de los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos, como se explica en lo que sigue.

- viii) En ese sentido, se destaca, en primer lugar, que de acuerdo con la Directiva Presidencial 8 de 2020, para la determinación de procedencia de la consulta previa, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior (en adelante DANCP), debe recibir la solicitud por parte del ejecutor o promotor del POA.

Esta directiva, además, aclara que por POA debe entenderse como el proyecto obra o actividad respecto de los cuales es necesario determinar si para su ejecución procede la realización de la consulta previa, mientras que el ejecutor del POA es la entidad pública a cargo de la ejecución del proyecto, obra o actividad. En tanto que el promotor del POA es aquel que suscribe un contrato con el ejecutor del POA.

- ix) En el caso en concreto, es claro que para la actividad frente a la cual deben adelantarse los trámites de la consulta previa es la adopción del plan de manejo de las reservas forestales La Elvira y Cerro Dapa- Carisucio. Lo anterior, conforme lo establecido en el artículo 2.2.2.1.5.5 del Decreto 1076 de 2015, compilatorio del artículo 42 del decreto 2372 de 2010, establece que «[...] la adopción del plan de manejo respectivo es una medida administrativa susceptible de afectar directamente a los grupos étnicos reconocidos, por lo cual durante el proceso deberán generarse las instancias de participación de las comunidades», es decir, adelantar la consulta previa.

Teniendo en cuenta que la adopción del mencionado plan de manejo se encuentra a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible, de conformidad con el artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto 1076 de 2015, que compila el artículo 47 del decreto 2372 de 2010, es posible concluir que esta autoridad es la ejecutora del POA de estas reservas forestales.

En consecuencia, a la luz de la directiva presidencial, este Ministerio es la autoridad competente para consultar la procedibilidad de la consulta previa ante la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

- x) Ahora, en caso de que la Ministerio del Interior - Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior determine que, para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa- Carisucio debe adelantarse la consulta previa, este proceso deberá desarrollarse por el mismo Ministerio del Interior – Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, con la intervención y participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su calidad de ejecutor del POA.

Esto, toda vez que, como se desprende de la Directiva Presidencial 8 de 2020, como del artículo 10 del Decreto 2613 de 2013 y el artículo 4 del Decreto 2353 de 2019, la Dirección de la Autoridad de Consulta Previa del Ministerio del Interior tiene a su cargo liderar, coordinar y dirigir el ejercicio del derecho a la consulta previa.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR competente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para consultar ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia o no de la consulta previa para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio.

SEGUNDO. De ser afirmativa la respuesta del Ministerio del Interior – Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, a la consulta de que trata la disposición anterior, este deberá liderar y coordinar la realización de la consulta previa con las comunidades y grupos étnicos que se pudieran ver afectados con la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio. Lo anterior con la Intervención y participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de ejecutor del POA.

TERCERO. REMITIR el expediente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, para lo de su competencia.

CUARTO. RECONOCER personería al abogado Juan Sebastián Ruiz Cortés, con tarjeta profesional No. 258.451, como apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

QUINTO. COMUNICAR el contenido de la presente decisión a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional

de Consulta Previa y al magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Jhon Erick Chaves Bravo, en calidad de coordinador del Comité de Verificación de la Sentencia del 6 de septiembre de 2018, rad. 76001-23-33-000-2015-00458-01(AP).

SEXTO. ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3º del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021.

SÉPTIMO. ADVERTIR que los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA

Presidenta de la Sala

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN

Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado Consejero de Estado

LEIDI CAROLINA HUASCA ARANA

Secretaria de Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.