



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00

Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA

TESIS: SE DECLARA LA NULIDAD DEL ACTO ACUSADO, POR CUANTO LA AUTORIDAD AMBIENTAL OMITIÓ LA CONSULTA PREVIA EN EL TRÁMITE DE LA LICENCIA AMBIENTAL SOLICITADA PARA UN PROYECTO DE HIDROCARBUROS.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda promovida por la **ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA**, en ejercicio del medio de control de nulidad, tendiente a que se declare la nulidad de la Resolución núm. 0803 de 24 de septiembre de 2012, «**Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones**», expedida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)**¹.

I.- ANTECEDENTES

I.1. La demanda

La **ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y**

¹ En adelante la ANLA.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA

CABILDOS U´WA, actuando a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA², presentó demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012, **«Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones»**, expedida por la **ANLA**.

I.2.- Hechos

La actora en la demanda adujo, en síntesis, los siguientes hechos:

1°. Que a través de la Resolución núm. 56 de 6 de agosto de 1999, el entonces Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -INCORA- amplió el territorio de las comunidades indígenas *U´wa*, lo que implicó que sus límites, en el sector norte, quedarán definidos de la siguiente manera:

«[...] la orilla derecha de la carretera en sentido general sudeste hasta encontrar la Quebrada China, de allí se sigue aguas abajo hasta la desembocadura del río Cubugón (Keroá) (...) de este punto se sigue aguas abajo del río Cubugón (Keroá) hasta el punto situado a un kilómetro antes del puente sobre el río Cubugón en cruce de la carretera que conduce de Samoré a

² En adelante CPACA.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Cubará [...]».

2°. Agregó que desde el año 2000 la comunidad U'wa ha sido víctima de afectaciones graves a los derechos humanos, con ocasión de diferentes situaciones, entre ellas, «[...] dos desalojos forzados llevados a cabo en los Pozos Gibraltar 1 y 2 de Ecopetrol, donde miembros de la Policía hicieron uso injustificado de la fuerza letal, generando graves consecuencias humanitarias como desplazamientos y confinamientos forzados, torturas, amenazas contra líderes indígenas que se oponían al funcionamiento de los pozos petroleros [...]».

3°. Sostuvo que el 9 de diciembre de 2010 **ECOPETROL S.A.**³ radicó ante la **ANLA** estudio de impacto ambiental para el desarrollo del proyecto Área de Perforación Exploratoria Magallanes —APE Magallanes—, en el que estableció como área de influencia directa (AID) y área de influencia indirecta (AII) los cuerpos hídricos conformados por la quebrada La China y el río Cubugón en dirección hacia el norte, y no hacia el sur, que es, precisamente, el lugar de ubicación del Resguardo Unido U'wa «[...] ignorando de contera los impactos ambientales, socioculturales y espirituales que tendría la

³ En adelante Ecopetrol



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

cercanía del proyecto de perforación exploratoria Magallanes a los cauces de la quebrada y el río destacados, en el específico sentido que éstos pueden ser considerados como lugares sagrados para el ejercicio de la espiritualidad colectiva del pueblo U'wa, sin obviar que de los mismos, las y los U'was además beben y pescan en un contexto de riesgo en el que la plataforma de perforación se encuentra bastante cerca de dichas áreas, lo cual es un latente peligro de contaminación si alguno de estos cuerpos de agua llegara a desbordarse [...]».

4°. Manifestó que mediante el concepto técnico 1447 de 31 de agosto de 2012 la **ANLA** determinó que la perforación a realizarse sería rotacional, con una profundidad proyectada de 8.000 a 15.000 pies y con «[...] una tecnología direccional para la desviación requerida de los pozos, en caso de que las condiciones de la perforación y redefinición de objetivos así lo ameriten, de manera que eventualmente el taladro podría ser redirigido hacia la cuenca conformada por el río Cubugón y la quebrada La China y, por ende, hacia porciones del subsuelo asociadas al Resguardo Unido U'wa [...]».

5°. Alegó que a través de la Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012, acto demandado, la **ANLA** otorgó a **Ecopetrol** la licencia



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

ambiental para el desarrollo del proyecto APE Magallanes.

6°. Señaló que el 10. de mayo de 2014 el pueblo U'wa y el Gobierno nacional suscribieron un acuerdo, mediante el cual se dispuso conformar, de manera bilateral, un grupo de expertos técnicos encargado de realizar un estudio sobre los impactos socioambientales que podría generar el proyecto Magallanes en el territorio U'wa. Asimismo, el 6 de junio de ese año, las partes acordaron la creación de una comisión técnica paritaria para la definición de los términos de referencia del referido estudio conjunto, a cargo del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional.

7°. Afirmó que en reunión realizada en el Distrito Capital el 17 de junio de 2014, el Gobierno nacional y el pueblo U'wa convinieron que este último presentaría una propuesta de términos de referencia el 20 de junio siguiente, mientras que aquél haría sus observaciones el día 24 del mismo mes, para que el 27 de junio se llegara a una conclusión definitiva.

8°. Indicó que en un acto que desconoció la dignidad de las autoridades ancestrales y tradicionales U'wa, el Gobierno nacional



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

desatendió los términos presentados el 20 de junio de 2014 y, adicionalmente, rechazó un comunicado del Resguardo en el que se solicitaba interpretar el silencio gubernamental como aceptación de sus pretensiones.

I.3.- Fundamentos de derecho

Como sustento de la pretensión anulatoria, la parte actora afirmó que la resolución demandada vulneró los artículos 13 y 14 del Convenio 169 OIT; 3º y 8.1. de la Resolución 61/295 de la Asamblea General de la ONU; 25 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo; el preámbulo del Convenio de Río de 1992 sobre la Diversidad Biológica; el Apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas; los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU (Principio 5); los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el desarrollo (Principios IIA12 y IIC28); los artículos 1º, 7º, 8º, 13, 70, 79, 80, 93 y 330, párrafo, de la Constitución Política; 2º, numeral 2, 8º, 9º y 302 del Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974⁴; 1º, -numerales 1 a 4 y 6 a 12-,

⁴ "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente."



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

3°, 42 y 43 de la Ley 99 de 22 de diciembre 1993⁵; y 10°, 11 y 44 del Decreto Ley 4633 de 9 de diciembre de 2011⁶:

Concretamente, señaló los siguientes cargos de violación:

«Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa del territorio del pueblo U'wa»: en este cargo, la actora se refirió a: la violación del derecho a la integridad cultural y a la salvaguarda de la supervivencia física y cultural del sujeto colectivo U'wa y al incremento del riesgo desproporcionado al que se encuentra sometido el pueblo U'wa por el conflicto armado.

- **Violación del derecho a la integridad cultural y a la salvaguarda de la supervivencia física y cultural del sujeto colectivo U'wa**

Sostuvo la actora que según lo preceptuado en el artículo 44 del Decreto Ley 4633 de 2011, la integridad cultural de los pueblos indígenas comprende el medio material y los sistemas simbólicos o de representaciones que configuran el ámbito intangible y espiritual

⁵ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

⁶ “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA

que otorga sentido de pertenencia a los miembros de un pueblo indígena en relación con el sujeto colectivo al que éstos pertenecen.

Mencionó que, de conformidad con lo señalado por la jurisprudencia constitucional, se entiende como daño a la integridad cultural toda «afectación y profanación de origen externo sobre los sistemas de pensamiento, organización y producción que son fundamento identitario, otorgan sentido a la existencia individual y colectiva, y diferencian a un pueblo indígena de otros pueblos».

Explicó que las comunidades indígenas sufren un proceso socio cultural denominado «aculturación» que consiste en la adaptación forzosa de un individuo o de un grupo étnico, social o cultural a los cánones identitarios de otra cultura, cuya afirmación en la vida propia y grupal se presenta inevitable e impuesta por el contacto forzado que se tiene con ella. Dicho proceso de «aculturación» se incrementa por la imposición no consentida de proyectos de desarrollo ajenos al plan de vida del pueblo indígena, así como también por exposición a procesos violentos de «desterritorialización» mediante fenómenos de desplazamiento forzado, confinamiento territorial e incremento de la presencia de grupos armados.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Puso de presente que la Corte Constitucional, en el auto 004 de 2009, sostuvo que la comunidad U'wa está en riesgo de ser exterminada desde el punto de vista físico y cultural, con ocasión del desplazamiento forzado derivado por el conflicto armado y sus factores subyacentes y asociados, que responden a «procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto interno que afecta los territorios tradicionales y las culturas indígenas».

Con fundamento en lo narrado, señaló que con el fin de evitar la afectación de *«la vida e integridad individual de los miembros del pueblo U'wa y la supervivencia física y cultural de la Nación U'wa como sujeto colectivo que se diferencia de los demás»*, era imprescindible que la autoridad ambiental involucrara a la comunidad U'wa en el proceso de licenciamiento con el fin de poder dar a conocer *«los intangibles culturales y espirituales que deben ser protegidos desde la perspectiva de la preservación de la cosmovisión U'wa, lo cual, incluso, debió protegerse desde el momento de definición del AI del proyecto APE Magallanes»*.

Comentó que la aprobación del proyecto «a espaldas del pueblo U'wa», afectó su territorio ancestral, desconoció su integridad cultural e impuso un proyecto de perforación del subsuelo que atenta



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

contra su cosmovisión espiritual y, particularmente:

- Desconoce el carácter sagrado y el uso vital de los cuerpos de agua de las cuencas del Río Cubogón y la Quebrada La China, las cuales son consideradas sagradas por el pueblo U'wa, con un valor cultural, religioso y místico. Estas fuentes de agua potable y pesca tradicional sirven de autoabastecimiento de la comunidad, pero se han visto limitadas debido a que el proyecto APE Magallanes y la militarización de la zona han reducido prácticas ancestrales como la pesca nocturna, afectando la integridad espiritual y la supervivencia física y cultural del pueblo.
- Altera el paisaje y no considera la afectación espiritual, en tanto el análisis paisajístico del AID ignoró la relación cultural y cosmogónica de la comunidad U'wa con su territorio, limitándose a criterios estéticos. Asimismo, la instalación del taladro y la infraestructura del pozo Magallanes genera un grave agravio espiritual que «vulnera el equilibrio natural y simbólico que sustenta la cosmovisión U'wa, afectando el territorio Kerá Chikará y su deidad Sira».
- No se realizó un análisis profundo ni se incorporó el conocimiento ancestral U'wa en la identificación de especies, lo que impidió un levantamiento adecuado de la información biótica. Aunado a ello, el EIA no efectuó ningún análisis basado en una construcción colectiva del conocimiento a partir de la tradición oral de la comunidad que permitiera identificar la biota involucrada en las áreas de afectación, como tampoco se tuvo en cuenta el conocimiento ni la simbología cultural.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Agregó que en el caso *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, (sentencia de 17 de junio de 2005), la Corte IDH advirtió que «al desconocerse el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros». Lo anterior, en armonía con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-129 de 2011, en la que mencionó que «no se puede obligar a una comunidad étnica a renunciar a su forma de vida y cultura por la mera llegada de una obra de infraestructura o proyecto de explotación».

- **Violación del derecho a la protección integral ante el impacto desproporcionado del conflicto armado**

Narró la demandante que la Corte Constitucional, a través del auto 004 de 2009, ordenó al Gobierno nacional diseñar un programa de garantías para los 34 pueblos indígenas expuestos al exterminio físico y cultural con ocasión del conflicto armado y los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al mismo, entre los cuales se encuentra incluida la comunidad U'wa. Como parte de los compromisos de las autoridades se señalaron los siguientes:



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

«(i) prevenir el desplazamiento, (ii) anticipar o responder al confinamiento, (iii) atender a los indígenas desplazados, no sólo desde una perspectiva individual sino valorando la dimensión colectiva de sus derechos; (iv) actuar con plena determinación frente a las conductas delictivas asociadas al desplazamiento; y (v) evitar el exterminio cultural o físico de las etnias más amenazadas».

Corolario de lo anterior, estimó la demandante que en el caso de la licencia del proyecto APE Magallanes la intervención institucional para la garantía constitucional especial en favor del pueblo U'wa, implicaba que:

«1) La aprobación o licencia del APE Magallanes debió estar precedida de la activación de medidas especiales de protección territorial, especialmente debió verse aprobada solamente, y de manera previa, en el marco de una ruta étnica de protección de tierras y territorio, que deben poner en marcha en conjunto el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Proyecto de Protección de Tierras de Acción Social (hoy Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas).

2) La aprobación o licencia del APE Magallanes debió estar precedida por la verificación del cumplimiento de los artículos 10 y 11 del Decreto Ley 4633 de 2011 según los cuales, "en los casos en que por causas asociadas con el conflicto armado interno y sus factores subyacentes y vinculados el pueblo o la comunidad indígena hayan perdido o estén en riesgo de perder el acceso a los lugares sagrados y en general a su ámbito social, económico y cultural, el Estado, tomando en cuenta las condiciones de seguridad imperantes, garantizará el pleno disfrute de los mismos, de conformidad con la Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor o Derecho Propio" y "el Estado garantizará la protección de los territorios de ocupación histórica o ancestral de los pueblos o comunidades en los términos establecidos en los artículos, 13, 14 y 15 del Convenio 169 y del artículo 63 de la Constitución Política", respectivamente.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

3) La aprobación o licencia ambiental del APE Magallanes debió realizarse en el marco de condiciones establecidas previamente en el Plan de Salvaguarda de la Nación U'wa, ordenado en el Auto 004 de 2009. De no existir aún el Plan señalado, el Estado estaba en la obligación de tomar decisiones en favor de la protección integral de la supervivencia física y cultural del pueblo U'wa o de abstenerse de realizar aquellas que impidieran dicha protección.

4) La aprobación y licencia del proyecto APE Magallanes debió realizarse en el marco de una verificación previa de los riesgos humanitarios a los que se encuentra expuesta, histórica y actualmente, la Nación U'wa. Dicha verificación solamente era posible realizarla en un espacio en el que se solicitara el consentimiento al pueblo indígena y en el que éste pudiera ejercer su objeción cultural al proyecto. Espacio por lo demás totalmente ausente en el proceso de licenciamiento del proyecto en cuestión. En este caso, de demostrarse que el proyecto incrementaría el riesgo desproporcional y diferenciado de victimización al que se encuentra expuesto el pueblo U'wa, el Estado debería abstenerse de concederle licencia o aprobación».

Insistió en que la situación de vulnerabilidad de la comunidad U'wa con ocasión del conflicto armado que se desarrolla en su territorio se incrementa con la ejecución del proyecto APE MAGALLANES, debido a que hay una pérdida de movilidad dentro del territorio por la militarización de la zona que impide a los miembros de la comunidad realizar sus actividades religiosas; hay un incremento de la acción bélica de los grupos armados con ocasión de la explotación de hidrocarburos que afecta directamente los derechos de la comunidad étnica; y hay un aumento de los fenómenos individuales y grupales de desplazamiento forzado y confinamiento territorial.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

«Irregularidades en la expedición del acto demandado e infracción de normas en las que debía fundarse»: en este cargo, la actora se refirió a: la indebida determinación de las áreas de influencia directa e indirecta del Proyecto Magallanes, en relación con el medio socioeconómico y a la violación del principio de precaución o tutela ambiental.

- **Indebida determinación de las áreas de influencia directa (AID) e indirecta (AII) del Proyecto Magallanes, en relación con el medio socioeconómico**

Adujo la actora que el acto acusado desconoció los preceptos constitucionales que establecen el derecho a la igualdad y al debido proceso, así como la autonomía de los pueblos indígenas.

Mencionó que el proyecto aprobado por la **ANLA** impactó el territorio U'wa, el cual no puede reducirse únicamente al resguardo formalmente reconocido, pues como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en armonía con los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, el título jurídico que otorga derechos territoriales a los pueblos indígenas en relación con sus tierras y el hábitat cultural en el que estas se encuentran insertas, no es el instrumento formal que el Estado llega a reconocer



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

a través de sus mecanismos institucionales (como sucede con la figura de la constitución de resguardos), sino la estrecha relación ancestral y consuetudinaria que los pueblos indígenas mantienen con el territorio.

Señaló que el acto administrativo omitió considerar la existencia del Resguardo Unido U'wa, delimitado por la Resolución 56 de 1999 del INCORA, colindante con áreas críticas como el Río Cubogón y la quebrada La China, lo que conllevó la invisibilización del carácter ancestral de la posesión ejercida por dicha comunidad sobre áreas coincidentes con las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto señaladas en el estudio de impacto ambiental (EIA).

Agregó que ello implicó no solo una afectación grave al territorio ancestral y cultural de la Nación U'wa, sino también el desconocimiento de sus derechos culturales, espirituales y de su personalidad jurídica, debido a la influencia directa que el proyecto aprobado ejerce sobre cuerpos de agua que, para dicha comunidad, constituyen lugares sagrados.

- **Violación del principio de precaución o tutela ambiental**



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Afirmó que la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que el riesgo o la magnitud del daño que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, debido a la limitación del conocimiento científico, de manera tal que no hay forma de establecer los posibles efectos nocivos del desarrollo de determinado proyecto. Adicionalmente, el Estado colombiano ha suscrito tratados internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro de 1992, en los que reconoce el principio de precaución como eje fundamental en las decisiones relacionadas con la protección del medio ambiente, por lo que dicho principio integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

Destacó que el principio de precaución se refleja en los deberes de protección y prevención previstos en los artículos 79 y 80 de la Constitución y en las disposiciones del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974), que se refieren al ambiente como patrimonio común que exige prevenir efectos nocivos en la explotación de recursos; asimismo, la Ley 99 de 1993 integra el principio de precaución como criterio rector de la política ambiental, indicando que la falta de certeza científica no debe impedir la adopción de medidas eficaces para evitar daños graves e



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

irreversibles.

Anotó que de conformidad con el artículo 57 de la Ley 99, el área de influencia comprende todas las zonas bióticas, abióticas, atmosféricas, culturales, sociales y económicas que puedan presentar un impacto directo o indirecto, positivo o negativo, acumulativo o puntual dentro de un límite espacial y temporal; es decir, que se tiene que delimitar teniendo en cuenta las unidades fisiográficas naturales sistémicas, y su relación con la visión cosmogónica ancestral o cultural de las comunidades presentes en el área.

En particular, sostuvo que el estudio de impacto ambiental (EIA), que sirvió de soporte a la expedición de la licencia demandada, contiene altos grados de incertidumbre que impiden determinar elementos como la adecuada localización del proyecto, la cual se fijó en una escala de 1:250.000, siendo la adecuada la de 1:1000 con miras a obtener la representación en el mapa de los elementos fisiográficos y naturales (cuerpos de agua, relieve), infraestructura, carreteras y viviendas.

Agregó que la aludida incertidumbre en relación con las escalas



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

empleadas para la localización del proyecto generó una afectación grave a los derechos de los miembros de la comunidad U'wa, pues si bien el APE Magallanes no se encuentra traslapado con resguardos indígenas legalmente reconocidos, desde una perspectiva estrictamente geofísica, se ubica a tan solo 270 metros del Resguardo Unido U'wa, distancia en la cual los impactos del proyecto tienen una incidencia cierta y significativa.

Respecto de las presuntas deficiencias del componente de geología del EIA, la actora enumeró las siguientes:

«[...] No hay una geología detallada basada en observaciones ni mediciones de campo que permitan elaborar un modelo hidrogeológico conceptual ni geotécnico idóneo y que comprenda el comportamiento del agua a nivel regional.

(...)

se aprecia gran cantidad de fracturas susceptibles de ser medidas y tratadas estadísticamente para generar un centroide de las tendencias de fracturamiento y orientación de las capas observadas correspondientes al nivel 5 de la Formación Carbonera. Además, las imágenes de la quebrada La China evidencian un patrón de fracturamiento con alta densidad de discontinuidades, lo que se puede comportar como un medio conductor de fluidos para recarga y descarga de acuíferos.

(...)

Las unidades de depósitos no litificados (terrazas aluviales y depósitos aluviales recientes) son según la descripción litológica, de textura heterogénea en los granos y la matriz de composición arenosa, potenciales acuíferos, lo que los hace objeto de protección ambiental especial.

(...)

El corte geológico comprende fallas normales sub-verticales (Falla de la China), lo que hace de la zona de perforación un área con amenaza sísmica latente, en particular en una



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

eventual etapa de explotación.

(...)

Las unidades geológicas de origen aluvial presentan cauces intermitentes con caudales que dependen del aporte de infiltración de las corrientes de agua superficial y de las unidades geológicas superficiales (terrazza alta), lo que indica que un impacto a cualquiera de estos dos elementos almacenadores podría generar una amenaza a la disponibilidad de agua en cauces y eventualmente generar daños ambientales.

(...)

En lo referente a las fallas geológicas, su caracterización es casi nula

(...)

La geología estructural es deficiente pues no caracteriza las discontinuidades como potencial agente transmisor de fluidos (agua, aceites, gases, contaminantes) [...]».

En relación con el componente de geomorfología, señaló:

«[...] La quebrada La China y el río Cubogón se clasifican como ríos meándricos, afirmación errada al no tener en cuenta que estos se caracterizan por tener un radio de sinuosidad mayor a 1,5 (SR: longitud del canal / longitud del valle aluvial), cauces con curvas alternadas unidas por tramos rectos y cortos, lagos abandonados a lado y lado del cauce, valles y llanuras de inundación amplias y normalmente se encuentran en llanuras bien desarrolladas (Gracia & Maza , 1997; Guevara , 2003) lo cual evidentemente no caracteriza ni a la quebrada La China ni al río Cubogón, los cuales son cauces de montaña, limitados por lechos de roca que limitan el desarrollo de meandros.

Teniendo en cuenta la cercanía del proyecto al cauce de los ríos es necesario realizar el perfil de cada uno, no solo al área limitada por el polígono APE sino en sentido más regional, con el fin de identificar y clasificarlos correctamente, y de esta manera definir su comportamiento y posibles amenazas asociadas a éste [...]».

Sobre los aspectos geotécnicos y de amenaza sísmica, resaltó:

«[...] Ausencia de caracterización de macizo rocoso. Es



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

necesario establecer la calidad de macizo rocoso en términos de disposición estructural de familia de diaclasas y fracturas.

(...)

No se realiza la caracterización de las fallas activas en términos de zonificación de amenaza sísmica. Según el EIA - APE Magallanes dentro de los aspectos locales se identifican tres (3) fallas geológicas: Falla de Samoré, Falla de Banderas y Falla de La China, pero no se realiza zonificación de amenaza sísmica local.

(...)

No se realiza caracterización geotécnica de los materiales para establecer comportamiento dinámico en el área de influencia directa (...) no se realizó una caracterización geotécnica para establecer los parámetros dinámicos como lo son la caracterización física (densidad, peso unitario, relación de vacíos, humedad), ensayos dinámicos en campo o en laboratorio como carga cíclica, velocidad de corte, down hole, entre otros.

No se realiza identificación o zonificación de amenaza por procesos de remoción en masa.

(...)

Deficiencias en la caracterización y zonificación geotécnica. No se realiza la caracterización geotécnica de materiales (suelo, depósitos, roca), por lo cual, no se conocen los parámetros geomecánicos que permitirían establecer las condiciones de estabilidad geotécnica del terreno dentro del área de estudio. Adicionalmente, a pesar que dentro del Estudio se menciona que se realizó la zonificación geotécnica, con base en la metodología de Ambalagan (1992), ésta no fue utilizada y las variables que son analizadas como tectónica, riesgo sísmico, procesos morfodinámicos, para establecer las condiciones y el grado de estabilidad geotécnica, carecen de sustento técnico, de manera que sus resultados no aportan el conocimiento necesario para evitar afectaciones al ambiente y población cercana bajo el PMA - APE Magallanes.

(...)

Se incurre en una contradicción en relación con la clasificación de amenaza por licuación para los depósitos de terraza representada en el mapa "Riesgos y amenazas" (donde se encuentra ubicada la plataforma de perforación) por cuanto ésta es señalada como baja. Sin embargo, dentro del sustento teórico se explican características que hacen que los materiales sean muy susceptibles a procesos de licuefacción (clasificación alta) [...]».

En cuanto al componente de aguas, destacó:



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

«[...] El modelo hidrogeológico planteado tiene en cuenta líneas de flujo inferidas a partir de los ángulos de buzamiento y la pendiente de los estratos, pero no considera un factor tan importante como la porosidad secundaria por fractura, que siendo intensa también modela las direcciones preferenciales de flujos.

(...)

En cuanto a los flujos locales o unidades hidrogeológicas someras, sobre los cuales se centra el modelo hidrogeológico conceptual, no se encuentra un vínculo entre la hidrología de la zona y la hidrogeología.

(...)

En la evaluación cuantitativa de la vulnerabilidad de las unidades hidrogeológicas, se definieron valores puntuales para toda un área, sin tener en cuenta la interrelación de la zona con la región.

(...)

La clasificación de la topografía de 12-18% de pendiente no aplica sino para las zonas de ladera, sin embargo, en la ponderación para la elaboración del modelo se usa para toda el área, despreciándose el valor de la zona donde se ubicará la plataforma de perforación.

(...)

Se presentan datos de baja conductividad hidráulica, sin partir de análisis de campo.

(...)

En cuanto a los depósitos coluviales, existen incoherencias en los planteamientos pues si bien "se estima que es de baja productividad" también se afirma que "surte varios nacederos intermitentes".

(...)

Existe una omisión total de las consideraciones de fracturas en las secuencias rocosas [...]».

En lo referente al componente ecosistémico, dijo:

«[...] La descripción de cobertura vegetal que realiza el EIA que hace parte integral de la licencia demandada es insuficiente porque en relación con las coberturas identificadas no se indica cuánta área cubren éstas en relación con el total del AI.

(...)

La licencia ambiental demandada avala la inexistencia de un análisis detallado de la configuración y la estructura del paisaje, así como del estado de fragmentación de la zona de estudio.

(...)

No existe evidencia de ningún tipo de análisis que dé cuenta de



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

la dinámica natural y de su proceso de regeneración.

(...)

En relación con los ecosistemas acuáticos, el EIA no identificó si de las especies de peces muestreadas, alguna se encontraba bajo alguna categoría de amenaza, ya que dichos datos podrían blindar el área de actividades antrópicas para asegurar dichas poblaciones.

(...)

En el componente de fauna y flora terrestre, en el EIA no se encontró el estudio sobre el análisis de vulnerabilidad de especies frente a los cambios o impactos que puede ocasionar el proyecto, como tampoco se identificaron las especies sombrilla, generando un déficit de información sobre la flora y fauna existente.

«**Nulidad del acto administrativo demandado por falsa motivación**»: fundamentó este cargo en que la autoridad ambiental incurrió en omisiones sustanciales respecto de hechos relevantes que, de haber sido tenidos en cuenta, habrían conducido a negar la licencia ambiental otorgada a Ecopetrol S.A. para el área de perforación exploratoria Magallanes.

Mencionó que la **ANLA** omitió circunstancias fácticas relacionadas con el interés público en la conservación del medio ambiente y con la protección de los derechos colectivos de los miembros del pueblo indígena U'wa, pues en el acto acusado únicamente consideró hechos que favorecían los intereses de la empresa petrolera y la actividad de exploración, apreciados en una dimensión parcial y equivocada, en detrimento de bienes jurídicos tutelados por la Constitución y la



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

ley, cuyos titulares son tanto la sociedad colombiana como el pueblo indígena U'wa.

Sintetizó el cargo de violación en los siguientes puntos: desconocimiento del auto 004 de 2009, en el que la Corte Constitucional declaró a la comunidad étnica U'wa en riesgo de exterminio cultural y físico por el conflicto armado; impactos ambientales y espirituales por la cercanía del proyecto Magallanes a cuerpos de agua sagrados para la comunidad; exclusión del Resguardo Unido U'wa, pese a su colindancia (270 mts.) con el proyecto; omisiones en el estudio de impacto ambiental y motivación basada en información técnica incompleta, pues la autoridad no advirtió que Ecopetrol desconoció la proximidad del proyecto a puntos clave del Resguardo; falta a la verdad respecto del proceso de socialización; desconocimiento de la concepción espiritual del territorio, ignorando la relación entre integridad cultural U'wa y su hábitat espiritual; desconocimiento del vínculo entre explotación de hidrocarburos y conflicto armado; y apreciación errada sobre el fenómeno de desplazamiento forzado.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

II.- TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

II.1. Admisión. Mediante proveído de 10 de diciembre de 2015, el despacho sustanciador⁷ admitió la demanda de la referencia y ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar⁸.

II.2. Manifestación de impedimento. El magistrado sustanciador, doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, manifestó impedimento para conocer del presente proceso, el que le fue aceptado en proveído de 19 de abril de 2018⁹.

II.3. Actuaciones procesales. Recibido el proceso en el despacho, se ordenó comunicar a la parte actora la renuncia de su apoderado, mediante autos de 22 de julio, 3 de septiembre, 20 de noviembre de 2019, 24 de enero y 11 de marzo de 2020.

II.4. Vinculación de tercero interesado. Con auto de 24 de septiembre de 2021 se ordenó la vinculación al proceso de la **EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS ECOPETROL S.A.**, como tercero con interés directo en las resultados del proceso¹⁰.

⁷ Despacho del Magistrado Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁸ Expediente, folio 417. Ver índice 2 del expediente digital, archivo 39, página 232.

⁹ Expediente, folio 417. Ver índice 2 del expediente digital, archivo 41, página 4.

¹⁰ Expediente digital, índice 76.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

II.3.- Contestación

II.3.1.- La apoderada judicial de **la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA-**, contestó la demanda en los siguientes términos¹¹:

Afirmó que el 9 de diciembre de 2010, **ECOPETROL S.A.** allegó el estudio de impacto ambiental del proyecto objeto del presente proceso, para su evaluación.

Indicó que, mediante la Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012, esa entidad otorgó licencia ambiental para el proyecto APE Magallanes, definiendo como área de influencia directa la vereda Troya y el corregimiento de Samoré; y como área de influencia indirecta la cabecera municipal de Toledo, delimitación que se basó en criterios técnicos y términos de referencia del sector hidrocarburos.

Señaló que el estudio de impacto ambiental fue elaborado conforme a los términos de referencia HI-TER-1-02 de 2006; y que al analizar la caracterización del área de influencia directa del proyecto se

¹¹ Expediente, folio 417. Ver índice 2 del expediente digital, archivo 39, página 242.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

evidenció que su delimitación se realizó con base en la microcuenca conformada por el Río Cubugón y la Quebrada 5, por ser el espacio geográfico en el cual se evidenciarían los impactos ambientales directos derivados tanto de la actividad principal —perforación exploratoria Magallanes (APE)— como de las obras y acciones accesorias que comportaba su ejecución.

Precisó que el área de influencia directa respecto del componente socioeconómico se circunscribió a la unidad territorial correspondiente a la vereda La Troya, perteneciente a la jurisdicción del municipio de Toledo, en el departamento de Norte de Santander.

Refirió que, además, se definió un área de influencia indirecta donde podían presentarse impactos secundarios, comprendiendo la cuenca medio baja del Río Cubugón y microcuencas asociadas, así como la cabecera municipal de Toledo y el casco urbano de Samoré, por ser puntos que proyectan los efectos sociales y económicos derivados del desarrollo del proyecto.

Observó que dichas áreas fueron objeto de evaluación técnica por parte del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y que mediante auto 2051 de 2011 se advirtió que la



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

delimitación inicial no consideró adecuadamente los asentamientos y territorios afectados aguas abajo del vertimiento, por lo cual se solicitó información complementaria para ajustar dicha delimitación.

Comentó que, en cumplimiento del requerimiento formulado, **ECOPETROL S.A.** desistió de realizar vertimientos sobre el Río Cubugón, por haber establecido la viabilidad técnica de ejecutar dicha actividad mediante terceros y así reducir los impactos ambientales sobre fuentes hídricas.

Expuso que para la caracterización ambiental se exigió complementar información técnica detallada en materia de hidrología, geología, calidad del aire, clima, usos del agua y cobertura vegetal, desagregando los elementos correspondientes al área directa e indirecta según los lineamientos técnicos establecidos en los términos de referencia.

Mencionó que **ECOPETROL S.A.**, en respuesta a los requerimientos efectuados en virtud del auto 2051 de 2011, también desistió de algunos permisos ambientales, señalando que técnicamente no era viable mantener la captación y vertimiento inicialmente previstos, razón por la cual se consideró más apropiado trasladar dichas



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

actividades a terceros para reducir los impactos sobre las fuentes hídricas.

Puntualizó que, por lo anterior, ajustó la delimitación de las áreas de influencia, incluyendo al corregimiento de Samoré dentro del área directa para el componente socioeconómico, por considerar que podría verse impactado por la llegada de personal externo y la demanda de bienes y servicios.

Anotó que, para el componente abiótico y biótico, el área de influencia indirecta quedó delimitada como la subcuenca del Río Cubugón, integrada por microcuencas cercanas, al tratarse de espacios donde se proyectaron impactos indirectos sobre factores hidrológicos, biológicos y ecosistémicos.

Advirtió que, según lo expuesto por **ECOPETROL S.A.**, al no proceder con el vertimiento directamente sobre el Río Cubugón las zonas inicialmente proyectadas como afectadas aguas abajo dejarían de formar parte del área de influencia del proyecto, razón por la cual no fue caracterizada la comunidad allí ubicada.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Expuso que el retiro de la actividad de vertimiento hacia el Río Cubugón disminuyó sustancialmente el potencial de afectación ambiental, lo cual sí fue considerado al momento de evaluar la viabilidad de otorgar la licencia ambiental correspondiente.

Manifestó que, en desarrollo de su competencia técnica y legal, procedió a verificar el cumplimiento de los términos de referencia ambientales, así como la suficiencia de la información allegada por **ECOPETROL S.A.**, obteniendo elementos suficientes para adoptar una decisión de fondo.

Señaló que la respuesta técnica y jurídica de la **ANLA** se basó en los conceptos especializados emitidos por las diferentes áreas técnicas, los cuales evidenciaron el cumplimiento de los requisitos ambientales exigidos para trámites de esta naturaleza. Así, la evaluación ambiental incluyó la verificación de impacto en zonas de recarga hídrica, calidad del agua, comportamiento atmosférico, ecosistemas bióticos y estructuras geológicas, siendo estos aspectos analizados por expertos especializados en cada área.

Aclaró que esta modificación operacional implicó una reducción significativa de los impactos, motivo por el cual el área aguas abajo



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

del punto de vertimiento inicialmente proyectado dejó de hacer parte del área de influencia del proyecto. Esto permitió concluir que al no desarrollarse esa actividad directamente dentro del polígono intervenido, la comunidad ubicada en dicho sector no presentaba afectación directa en los términos ambientales requeridos para su caracterización.

Agregó que a pesar de que el Resguardo Unido U'wa se encuentra a más de 200 metros del proyecto APE Magallanes, se pudo determinar a partir del EIA, la información recopilada y las visitas efectuadas, que los impactos ambientales no inciden en dicho territorio.

Adujo que las directrices impartidas en la Resolución 0803 de 2012 exigieron que, previo a la perforación de cada pozo, se presentaran planes de manejo ambiental individualizados, ajustados a los criterios técnicos contenidos en el estudio de impacto ambiental y orientados a garantizar la prevención de riesgos geológicos y ambientales. Dichos planes específicos debían ser desarrollados conforme a los términos de referencia especializados HTER-210, así como a los lineamientos fijados por la ANLA para evaluación y seguimiento ambiental de proyectos de exploración.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Afirmó que su actuación se ciñó al principio de precaución ambiental y a los deberes constitucionales de protección del medio ambiente, al exigir ajustes técnicos para minimizar los impactos potenciales del proyecto antes de autorizar su ejecución.

Agregó que, atendiendo al principio de precaución, estableció que cualquiera de las amenazas identificadas debía ser monitoreada rigurosamente durante la ejecución del proyecto, condicionando la viabilidad del mismo al mantenimiento de medidas de seguridad ambiental adecuadas.

Aseveró que el proyecto fue aprobado condicionadamente a la implementación de medidas de seguimiento ambiental, con el fin de garantizar que las actividades se desarrollaran respetando los estándares de preservación y prevención establecidos normativamente.

Frente al cargo de la presunta afectación a los derechos ancestrales de la comunidad U'wa, reiteró que sí se indagó sobre la posible connotación cultural del río Cubugón y se requirió verificar si era necesario un estudio cultural, concluyendo que no procedía, dada la



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

ausencia de acreditación de presencia de comunidad indígena en el área del proyecto.

Concluyó que el acto cuestionado fue legal, técnica y ambientalmente sustentado, sin que las críticas formuladas por la parte actora reflejen con fidelidad el contenido completo del proceso evaluativo ni los criterios adoptados en ejercicio de sus competencias.

II.3.2.- ECOPETROL¹² se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual adujo, en síntesis, lo siguiente:

Aclaró que no existe traslape entre el polígono del proyecto APE Magallanes y el Resguardo Unido U'wa, pues aquel se ubica al norte de los cauces quebrada La China y río Cubugón, que actúan como linderos naturales, de modo que hay colindancia, pero no sobreposición.

Mencionó que la configuración cartográfica ha sido consistente desde el licenciamiento y se alinea con la certificación institucional sobre ausencia de cruce con territorio legalmente titulado a resguardo indígena.

¹² Expediente digital, índice 100.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Precisó que, frente a los señalamientos sobre trayectorias de perforación a la supuesta redirección del taladro hacia el subsuelo del resguardo, la **ANLA** evaluó la tecnología direccional solo como eventualidad condicionada a la redefinición de objetivos y a las condiciones técnicas de perforación.

Explicó que el pozo Magallanes-1 fue perforado de manera vertical y abandonado; no obstante, cualquier futura perforación se diseñó sin invadir el subsuelo asociado a áreas del resguardo, alejada del eje hídrico Cubugón–La China, sin que obre soporte alguno para sostener una afectación por desviación hacia territorio U'wa.

Agregó que, en efecto, el eventual pozo Magallanes-2 también fue diseñado de forma vertical, esto es sin desplazamiento lateral; y que un tercer pozo, de ejecutarse, se dirigiría hacia el noroccidente, alejándose de los límites del resguardo y del eje hídrico aludido.

Argumentó que desde el estudio de impacto ambiental de 2010 definió correctamente el área de influencia directa e indirecta del proyecto, para lo cual hizo un ejercicio comparativo con la metodología del Ministerio de Ambiente de 2018, con lo que comprobó que la delimitación fue la adecuada.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Señaló que el área de influencia directa corresponde, en la práctica, al mismo lugar del proyecto APE Magallanes, lo que incluye la zona licenciada, la superficie donde estaría la plataforma y su infraestructura.

Anotó que el área de influencia indirecta abarca la cuenca medio-baja del río Cubugón y las microcuencas de las quebradas La China y Piedra Ancha, con sus afluentes; y que la quebrada La China fluye hacia el río Cubugón y este corre de sur a norte, de modo que el movimiento natural del agua se aleja del resguardo.

Refirió que, en lo social y económico, aplicó la misma lógica de centro y alrededores, esto es que el área de influencia directa se concentra en la vereda donde está el proyecto y la indirecta en los centros poblados cercanos que podrían sentir efectos secundarios, por lo que se mantiene coherencia con la zonificación ambiental del estudio.

Aseveró que la combinación de las definiciones del estudio de 2010, la cartografía e hidrología y la verificación metodológica frente a los términos de referencia, conduce a que la delimitación de las áreas de influencia sea adecuada y no justifique ampliarlas hacia el sur como se pide en la demanda, porque los impactos no se proyectan hacia el



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Resguardo Unido U'wa.

Enfatizó que, en todo caso, actuó con debida diligencia para verificar la ausencia de comunidades étnicas en el área del proyecto, según lo certificado por el INCODER y el Ministerio del Interior.

Expuso que, en este caso, no era aplicable el principio de precaución porque no se acreditó un peligro real de daño grave e irreversible, ni se aportó soporte técnico que muestre un riesgo ambiental que exija activar medidas precautorias.

Puntualizó que la actora no probó que el estudio de impacto ambiental fuese deficiente, porque ni siquiera confrontó lo dicho con los términos de referencia, así como tampoco demostró qué exigencia concreta faltó.

Destacó que, por el contrario, aplicó los términos de referencia, delimitó correctamente las áreas de influencia conforme con la normatividad, entregó el estudio a la autoridad y a las entidades pertinentes e identificó impactos y definió medidas de manejo eficaces, eficientes y oportunas.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

En relación con la consulta previa, sostuvo que no era necesario el agotamiento de dicho requisito porque el territorio del resguardo no se traslapa con el Área de Perforación Exploratoria Magallanes, además el punto más cercano entre el proyecto y el resguardo sería de 270 metros.

Recordó que por acuerdos del año 2014, celebrados entre el Gobierno nacional y las comunidades indígenas, las actividades del proyecto están suspendidas, de modo que ninguna de las afectaciones alegadas ha ocurrido.

Agregó que las consecuencias del conflicto armado narrado en la demanda no guardan relación con las causales de nulidad de los actos administrativos, pues son actuaciones de terceros, al margen de la ley, que no pueden servir para invalidar una licencia ambiental.

Concluyó que no hay lugar a declarar la nulidad del acto acusado comoquiera que: i) este está fundamentado en un estudio de impacto ambiental elaborado conforme a las normas y directrices técnicas vigentes para la época, especialmente en la determinación de las áreas de influencia; ii) la ubicación del APE Magallanes y de sus áreas de influencia no coincide ni se traslapa con el territorio de la



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

comunidad U'wa; iii) actuó con debida diligencia, consultando a las autoridades competentes sobre presencia étnica en el área; y iv) no había lugar a adelantar consulta previa.

II.5. Medida cautelar. A través de la providencia de 3 de abril de 2025¹³, el despacho decretó la suspensión provisional de los efectos del acto acusado. La decisión fue confirmada mediante los proveídos de 13 de junio de 2025, que resolvió el recurso de reposición¹⁴; y 23 de octubre de 2025, que decidió el recurso ordinario de súplica¹⁵.

II.6. El Despacho sustanciador, mediante proveído 3 de abril de 2025¹⁶, prescindió de realizar la audiencia inicial establecida en el artículo 180 del CPACA, fijó el litigio¹⁷ y resolvió sobre las pruebas aportadas y solicitadas por las partes; y en auto de 10. de agosto de

¹³ Expediente digital, índice 118.

¹⁴ Expediente digital, índice 145.

¹⁵ Expediente digital, índice 162.

¹⁶ Expediente digital, índice 119.

¹⁷ El litigio se fijó en los siguientes términos:

"[...] Siendo ello así, es menester resaltar que el objeto del presente litigio, de acuerdo con la demanda y las contestaciones de la misma, consiste en determinar si la Resolución núm. 0803 de 24 de septiembre de 2012, "Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones", expedida por la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, -ANLA-, conforme a lo expuesto por la parte actora en el escrito obrante a folios 342 a 413 del cuaderno núm. 25, y a lo respondido por la ANLA y ECOPETROL S.A., en los memoriales de contestación de la demanda y de intervención, visibles a folios 426 a 449 ídem6 e índice 100 del expediente digital, respectivamente, desconoció lo previsto en las siguientes normas:

- Del bloque de Constitucionalidad: artículos 13 y 14 del Convenio 169 OIT; 3 y 8.1. de la Resolución 61/295 de la Asamblea General de la ONU; 25 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo; Preámbulo del Convenio de Río de 1992 sobre la Diversidad Biológica; Apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas; Principio 5 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU; y Principios IIA12 y IIC28 de los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el desarrollo.

- De la Constitución Política: artículos 1º, 7º, 8º, 13, 70, 79, 80, 93 y 330, parágrafo.

- Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974: artículos 2º, numeral 2, 8º, 9º y 302.

- Ley 99 de 22 de diciembre 1993: artículos 1º, -numerales 1 a 4 y 6 a 12-; 3º, 42 y 43.

- Decreto Ley 4633 de 9 de diciembre de 2011: artículos 10º, 11 y 44.

[...]".



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

2025¹⁸ corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos de conclusión.

II.5. Alegatos de conclusión

II.5.1 La **ANLA**¹⁹ efectuó un recuento de los seguimientos y modificaciones de la licencia concedida a ECOPETROL. Asimismo, indicó que el proyecto se encuentra en etapa de operación, aunque está suspendido de forma temporal desde el 1o. de mayo de 2014, por acuerdos entre la comunidad indígena U'wa y el Gobierno nacional.

Insistió en que no se requirió consulta previa, toda vez que el Ministerio del Interior y el **INCODER** certificaron que el área del proyecto no se traslapaba con territorio titulado a resguardos indígenas o comunidades afrodescendientes, siendo dichas certificaciones actos administrativos con presunción de legalidad.

Por último, adujo que la sentencia de la Corte Interamericana de 4 de julio de 2024, dictada en el proceso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros vs. Colombia, consideró que el proyecto podía afectar

¹⁸ Expediente digital, índice 150.

¹⁹ Índice 157.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

directamente al pueblo U'wa y, en consecuencia, ordenó al Estado colombiano realizar un proceso de participación, precisando que ello no implicaba *per se* la ilegalidad de la licencia ambiental.

II.5.2 ECOPETROL²⁰ reiteró que las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto APE Magallanes se definieron de manera técnica y conforme con las reglas vigentes al momento de elaboración del estudio de impacto ambiental en 2010, lo cual contrastado con la metodología de 2018 sigue siendo válido.

Advirtió que para delimitar esas áreas se consideraron el medio físico-biótico y el socioeconómico, con base en información primaria y secundaria y en los prospectos geológicos del proyecto.

Destacó que el resultado preparado por la firma consultora cumplió con los términos de referencia para proyectos de perforación exploratoria; y que la identificación de impactos se apoyó en la caracterización ambiental y en la descripción de actividades del proyecto, tal como lo revisó y consideró la ANLA en su concepto técnico.

²⁰ Índice 158.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Recalcó que el proyecto no se superpone con el resguardo, solo están contiguos y separados por los linderos naturales, sin que esté previsto uso o afectación de estos cuerpos de agua.

Insistió en que, conforme con las certificaciones del INCODER y el Ministerio del Interior, en el área del proyecto no se registraba presencia de comunidades indígenas ni tierras tituladas a estos.

Expresó que durante la elaboración del estudio de impacto ambiental no se socializó el proyecto con la comunidad U'wa porque, según su delimitación, el área de influencia definida no se traslapaba con el resguardo ni se realizarían actividades en áreas utilizadas por esa comunidad.

Adujo que aún si se discutiera la necesidad de consulta, conforme con la sentencia de 4 de julio de 2024, proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cierto es que para que se decrete la nulidad del acto acusado tal circunstancia debe encontrarse debidamente probada en el marco del presente proceso.

Agregó que la finalidad de los procesos de responsabilidad internacional adelantados ante la Corte Interamericana de Derechos



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Humanos y el de nulidad de la licencia ambiental son diferentes, de modo que el primero no constituye cosa juzgada del segundo para obligatoriamente concluir que deba anularse la licencia ambiental.

Precisó que, en todo caso, podrían adoptarse otras medidas que modulen los impactos que tiene la declaratoria de nulidad de la licencia, como llevar a su convalidación mediante el adelantamiento concomitante de la consulta.

Aseveró en que no hay lugar a aplicar el principio de precaución, porque la parte actora no identificó ni probó un riesgo real de daño grave o irreversible con sustento técnico.

Expuso que viene ejecutando un plan de compensación del componente biótico, con acciones como sistemas silvopastoriles, socialización con comunidades, diagnóstico y selección de predios y participantes.

Solicitó que, de anularse la licencia, esta sea parcial para mantener vigentes las medidas de compensación ya impuestas y en ejecución, porque protegen bienes ambientales y también preservan recursos públicos ya invertidos para cumplirlas.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

II.5.3. La parte actora²¹ expresó que el EIA omitió la caracterización socioeconómica, cultural y espiritual, así como riesgos graves e irreversibles en componentes geológicos, hidrogeológicos y ecosistémicos que representa el proyecto APE Magallanes para la comunidad U'wa.

Sostuvo que se invisibilizó al pueblo U'wa, desconociendo su posesión ancestral y los estándares del Convenio 169 de la OIT, así como la jurisprudencia constitucional.

Aseguró que la resolución acusada se basó en información imprecisa y generalista, divergente con la realidad territorial.

Por último, precisó que la sentencia de la Corte IDH es vinculante y ordena garantizar la consulta previa y los estudios adecuados, lo que no se ha cumplido por parte de las demandadas.

II.5.4. El Ministerio Público guardó silencio²².

III.-CONSIDERACIONES DE LA SALA

²¹ Índice 156.

²² Índice 160.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

1. El acto acusado

Resolución 0803 de 24 de septiembre 2012²³

«[...] AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES
-ANLA-

Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012

"POR LA CUAL SE OTORGA UNA LICENCIA AMBIENTAL Y SE
TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

CONSIDERANDO

Que mediante oficio con radicado 4120-E1- 160644 del 9 de diciembre de 2010, la Empresa ECOPETROL S.A. hizo entrega para evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, para el Área de Perforación Exploratoria Magallanes, ubicado en el municipio de Toledo en el departamento de Norte de Santander para lo cual anexó:

[...]

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Otorgar a la empresa ECOPETROL S.A. Licencia Ambiental para el proyecto denominado "Área de Perforación Exploratoria Magallanes, localizado la Vereda de Troya, Corregimiento de Samoré, Municipio de Toledo, departamento de Norte de Santander, delimitada dentro de las siguientes coordenadas:

[...]

ARTÍCULO SEGUNDO. La Licencia Ambiental que se otorga por el presente acto administrativo, autoriza a la empresa ECOPETROL S.A., a la realización de las siguientes actividades:

1. Adecuación 390 m de vía existente para acceder al lugar donde se proyecta la construcción de la locación, la cual forma parte de los predios La Esperanza y Los Mangos.

2. Construcción aproximada de 155,2 m como vía nueva para acceder al lugar donde se proyecta la construcción de la

²³ Texto completo en la Gaceta de la ANLA <https://gaceta.anla.gov.co:8443/Consultar-gaceta#> .



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

localización.

3. Construcción de una (1) locación con un área no mayor a 3,0 ha, para la perforación de hasta con tres (3) pozos exploratorios cuyas coordenadas finales serán definidas en los PMA específicos, la perforación de pozos exploratorios se realizará hasta una profundidad de 15000 pies utilizando lodos base agua como fluido de perforación.

La locación estará conformada por los siguientes componentes:

- Plataforma y zona de maniobras de perforación
- Bombas, generadores, manejo de sólidos, tanques y otros equipos
- Áreas de tratamientos
- Campamentos y oficinas
- Tuberías y varillaje
- Químicos y otros insumos
- Residuos sólidos, tea y otros cubículos
- Celadurías, cerramiento y zonas de seguridad
- Parqueadero y zona de manejo o acopio temporal de materiales
- Construcción de un (1) helipuerto como instalación de apoyo, en un área no mayor a 700m²=0,07ha.

4. Instalación de facilidades tempranas de producción localizadas en la plataforma, en las cuales se realizarán pruebas de producción (cortas y extensas), estará conformada por (Área procesos: 1.500m², Tambor de tea 50m² y Tea: 200m²) y de 700m²=0,07ha para un (1) helipuerto.

5. Transporte del crudo producido durante las pruebas, por medio de carrotanques hasta la estación Samoré o cualquier otra estación que ECOPEPETROL S.A decida; el gas obtenido en el sistema de separación será quemado en tea vertical dispuesta para tal fin y el agua de producción será dispuesta de acuerdo con el sistema autorizado en el presente acto administrativo.

6. Abandono y Restauración Final Desmantelamiento, restauración y abandono de las áreas intervenidas, implica desmonte de equipos, desmantelamiento de la infraestructura de oficinas, torre y demás equipos de perforación, de las instalaciones sanitarias. Simultáneamente con el desmantelamiento del taladro, se procede a tratar los residuos. La operación finaliza con la disposición final de escombros y residuos.

ARTÍCULO TERCERO. La Licencia Ambiental otorgada mediante el presente acto administrativo, sujeta al beneficiario de la misma al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Estudio de



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Impacto Ambiental, en el Plan de Manejo Ambiental, a la normatividad ambiental vigente, así como al cumplimiento de los siguientes requerimientos y obligaciones:

1. Se establece como área de influencia directa el corregimiento de Samoré y la vereda Troya y como área de influencia indirecta la cabecera municipal del Toledo en el departamento de Norte de Santander.

2. Se establece la siguiente zonificación de manejo ambiental para el desarrollo de las diferentes actividades del proyecto APE Magallanes:

[...]

ARTÍCULO TRIGÉSIMO SEXTO. La presente Licencia Ambiental se otorga por el tiempo de duración del proyecto que se autoriza en la presente resolución.

[...]».

2. Problema jurídico

En el presente caso, la actora solicita la anulación de la licencia ambiental concedida a favor de **ECOPETROL S.A.**, mediante la Resolución 0803 de 24 de septiembre 2012, para lo cual alega que el acto incurrió en «*desconocimiento del derecho de audiencia y defensa del territorio del pueblo U'wa*»; «*irregularidades en la expedición e infracción de normas en las que debía fundarse*»; y «*falsa motivación*».

Atendiendo a los argumentos de las partes, la Sala deberá resolver:

(i) si la Resolución 0803 de 2012, por la cual se otorga licencia



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

ambiental al proyecto APE Magallanes, se expidió con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa del territorio del pueblo U'wa, que implicó la vulneración de su integridad cultural y la salvaguarda de la supervivencia física y cultural de la comunidad étnica; (ii) si la Resolución 0803 de 2012 incurrió en irregularidades por la indebida determinación de las áreas de influencia directa e indirecta y por violación del principio de precaución en materia ambiental; y (iii) si se configura el vicio de falsa motivación.

(i) Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa del territorio del pueblo U'wa

Asegura la demandante que en el trámite de expedición de la licencia para al proyecto APE Magallanes, la comunidad indígena U'wa fue invisibilizada, debido a que no se agotó el procedimiento de consulta previa, lo cual trajo como consecuencia, entre otros, que se desconociera el carácter sagrado y el uso vital de los cuerpos de agua de las cuencas del río Cubogón y la quebrada La China, como parte de área de impacto del proyecto; que se alterara el paisaje sin considerar la relación cosmogónica de la comunidad con su territorio; y que no se caracterizara en debida forma el medio biótico y cultural en el estudio de impacto ambiental que soportó el proyecto.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Sostiene, además, que la aprobación del proyecto APE Magallanes debió realizarse en el marco de una verificación previa de los riesgos humanitarios a los que se encuentra expuesta histórica y actualmente la comunidad U'wa, en el marco de lo regulado por el Decreto 4633 de 2011 y lo declarado por la Corte Constitucional en el auto 004 de 2009.

De la consulta previa a las comunidades indígenas

La protección de las comunidades indígenas se desprende de diversos instrumentos internacionales, entre ellos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Convenio 169 de la OIT²⁴, el Pacto Internacional sobre los Derechos, Civiles y Políticos²⁵, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales²⁶ y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos²⁷.

Se destaca, de la referida Declaración de la OIT, que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste

²⁴ Organización Internacional del Trabajo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

²⁵ En adelante, PIDCP.

²⁶ En adelante, PIDESC.

²⁷ En adelante, CADH.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera; y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Este principio se materializa en el artículo 6º, con el siguiente texto:

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

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

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

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

Igualmente, el artículo 7.3 *idem* prevé que los Estados deben facilitar la realización de estudios en cooperación con los pueblos interesados para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que puedan recaer ante las actividades que se desarrollen.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

En lo que concierne a la CADH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸ ha explicado que si bien no existe un artículo que de manera expresa se refiera a la consulta previa, se configura en cabeza de los Estados la obligación de consultar a los pueblos indígenas o tribales con fundamento en los mandatos de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos²⁹. Así ha explicado la Corte IDH que estas consultas con las comunidades indígenas y tribales tiene una relación directa con el artículo 1.1, que establece la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención³⁰. También ha advertido que la consulta y participación de las comunidades garantizan los demás derechos, esto es, el territorio, el ambiente y la integridad cultural, lo que ha permitido ligar la consulta con el artículo 23 de la CADH³¹.

Por su parte, en el ámbito nacional, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho a la consulta previa se incorpora por vía del bloque de constitucionalidad³², a través de los instrumentos internacionales incorporados al ordenamiento interno, los cuales son

²⁸ En adelante, Corte IDH o CoIDH.

²⁹ Corte IDH, caso Sarayaku vs Ecuador.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 166. En el mismo sentido ver, Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de octubre de 2015.

³¹ Corte IDH. Caso Yamata contra Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.

³² Sentencia SU-039 de 1997.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

vinculantes para la definición de las controversias y, además, sirven de marco de acción para garantizar la consulta de los Estados con los pueblos indígenas, como un principio de derecho internacional público³³.

Este derecho se desarrolla a partir del principio constitucional de libre autodeterminación de los pueblos indígenas en sus territorios, previsto en el artículo 330 superior.

Ahora, la Corte Constitucional ha señalado que la exploración y explotación de los recursos naturales en el subsuelo, en sintonía con las normas que protegen la diversidad cultural y el medio ambiente en la Constitución, deben ser compatibles con el nivel de protección que el Estado y la comunidad internacional exigen para preservar la integridad de las comunidades nativas y su existencia digna, así como la diversidad étnica y cultural de Colombia, que deben ser armonizados con el desarrollo económico del país, la protección de las riquezas naturales y la multiculturalidad del Estado-Nación³⁴.

En la sentencia SU-123 de 2018, la Corte señaló las siguientes reglas aplicables en materia de consulta previa:

³³ Ver Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

³⁴ *Idem*



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA

«[...] (i) el objetivo de la consulta previa es intentar lograr en forma genuina y por un diálogo intercultural el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten; (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes; (iii) por medio de la consulta se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados; (iv) la consulta debe ser un proceso intercultural de diálogo en el que el Estado debe entonces tomar las medidas necesarias para reducir las desigualdades fácticas de poder que puedan tener los pueblos étnicos; (v) en este diálogo intercultural ni el pueblo tiene un derecho de veto ni el Estado un poder arbitrario de imposición de la medida prevista; (vi) la consulta debe ser flexible, es decir, adaptarse a las necesidades de cada asunto; (vii) la consulta debe ser informada, esto es dispensar a los pueblos indígenas y tribales la información suficiente para que ellos emitan su criterio; (viii) la consulta debe respetar la diversidad étnica y cultural lo que permitirá encontrar mecanismos de satisfacción para ambas partes [...]».

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el concepto de 16 de mayo de 2023³⁵, recogió los estándares desarrollados por la Corte Constitucional que rigen el derecho fundamental a la consulta previa y destacó:

- «i) Oportunidad (previa, sin perjuicio de que, en cualquier momento, las comunidades ejerzan su derecho a la participación),
- ii) Debe existir una afectación directa sobre las comunidades étnicas,
- iii) Debe tenerse claridad acerca del alcance del territorio,
- iv) Deben llevarse a cabo mediante procedimientos apropiados,
- v) Debe atender una regla de adecuación cultural,
- vi) Debe adelantarse de buena fe,

³⁵ Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2504 de 16 de mayo de 2023. Número único de radicación 11001-03-06-000-2023-00152-00



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

- vii) Debe realizarse a través de instituciones representativas,
- viii) Debe brindarse información adecuada y suficiente,
- ix) No conlleva poder de veto,
- x) Debe tratarse de un diálogo entre iguales que no admite posturas adversariales o de confrontación,
- xi) Debe ser flexible y atender un "enfoque diferencial conforme a las particularidades del grupo étnico y sus costumbres",
- xii) Es un derecho fundamental,
- xiii) Es un desarrollo del principio democrático de participación,
- xiv) Debe estar orientada a llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento libre e informado de las comunidades étnicas,
- xv) El derecho fundamental a la consulta previa comprende la etapa de acuerdos y su cumplimiento, y,
- xvi) Debe observarse el deber de debida diligencia, tanto del Estado como de las empresas, en la realización de la consulta previa.»

De la afectación directa como presupuesto para el requisito de consulta previa

Como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia SU-123 de 2018, aquí analizada, la consulta previa procede siempre que exista la posibilidad de afectación directa del grupo étnico. Sobre el punto, la Corte mencionó:

«[...] 7.3. La Corte ha explicado que, entre otros, existe afectación directa a las minorías étnicas cuando: (i) se



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales [36]; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica[37]; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento[38] y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio[39]. Igualmente, según la jurisprudencia, 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.

(...)

7.5. En el caso específico de proyectos de exploración y explotación de recursos no renovables, que es el asunto a resolver en el presente caso, esta Corte ha entendido que la afectación directa incluye, el impacto en (i) el territorio de la comunidad tradicional [40]; o (ii) en el ambiente, la salud o la estructura social, económica, así como cultural del grupo[41]. Cuando se trata de esta última hipótesis, la afectación debe resolverse a partir del concepto de *justicia ambiental*, criterio que se explicará ulteriormente.

7.6. La Corte también ha destacado [42] que el concepto de afectación directa difiere del de área de influencia de un proyecto. Este último concepto se refiere a un requisito meramente técnico que determina los impactos sobre un espacio geográfico en el que se desarrollará un proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos, en tanto la afectación directa, como se indicó, es un concepto esencial para determinar cuándo se activa la consulta previa y se identifican los impactos que se ocasionan a las comunidades étnicas, tanto en su territorio, como en su ambiente, salud y estructuras sociales y culturales [43] [...]».

[36] Sentencia T-1045A de 2010, T-256 de 2015 y SU-133 de 2017

[37] Sentencia T-733 de 2017

[38] Sentencia T-1045A de 2010

[39] Sentencia T-256 de 2015

[40] Corte Constitucional. Sentencias SU 039/1997, T 880/2006, T 769/2009, T 733/2017.

[41] Corte Constitucional. Sentencia T 129/2011, T 693/2011, T 849 de 2014, T 298 de 2017.

[42] Sentencia SU-217 de 2017.

[43] Sentencia SU-217 de 2017.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA

En relación con la afectación directa por intervención del territorio, en la referida sentencia la Corte recordó que este **«va más allá de un espacio físico formalmente demarcado, como un resguardo, y se vincula a elementos culturales, ancestrales así como espirituales (artículo 14 Convenio 169 OIT)»**.

La Corte también destacó que siempre que se identifique un impacto en las estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales del grupo colectivo, **que no pueden ser percibidos por estudios técnicos ambientales**, se configura la noción de afectación directa que activa el requisito de la consulta previa. En este sentido, en las sentencias T-1045A de 2010 y SU-133 de 2017 concluyó que era obligatorio adelantar dicho procedimiento, dado que la suscripción de una concesión minera o la autorización de una cesión de derechos de explotación constituían una afectación directa al poner en riesgo la supervivencia cultural y económica de las colectividades, cuya subsistencia dependía de la minería, actividad que quedaba en incertidumbre por los actos mencionados.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Sentencia de 4 de julio de 2024 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros Vs. Colombia.

En la sentencia de fondo, reparaciones y costas de 4 de julio de 2024, la Corte IDH resolvió el «Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros Vs. Colombia», el cual guarda relación, precisamente, con los hechos que dieron lugar a la expedición del acto acusado en este medio de control⁴⁴.

En dicho caso, la comunidad U'wa presentó una petición ante el Sistema Interamericano por la falta de protección efectiva del derecho a la propiedad ancestral, particularmente como resultado de la falta de titulación completa de dicha propiedad y el desarrollo de diversos proyectos petroleros, mineros, turísticos y de infraestructura realizados en el territorio ancestral, sin consulta previa. Para fallar, la Corte analizó seis puntos relacionados con los derechos a: (i) la propiedad colectiva y participación política; (ii) la consulta previa; (iii) la libertad de expresión, de reunión, de la niñez y la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales; (iv) la participación en la vida cultural y medio ambiente sano; (v) la vida,

⁴⁴ La controversia versó sobre el cumplimiento del deber de consulta previa frente a siete proyectos que presuntamente habrían afectado los derechos del Pueblo U'wa. Algunos de estos proyectos se habrían realizado dentro del Resguardo U'wa: el Bloque Samoré, el Bloque Catleya, el Bloque Sirirí y los títulos mineros.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

integridad personal e igualdad ante la ley; y (vi) las garantías judiciales y la protección judicial en relación con el derecho a la igualdad ante la ley.

En relación con el **derecho a la consulta previa** la Corte IDH se refirió a sus generalidades, dentro de las cuales destacó que se trata de un pilar fundamental de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales, que trasciende la mera formalidad para erigirse como una manifestación esencial de su derecho a la autodeterminación.

Asimismo, indicó que el Estado debe garantizar el derecho de consulta y participación en todo proyecto o medida que pueda afectar a los derechos territoriales de un pueblo indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, de ahí que la consulta deba realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación del proyecto o la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

En la sentencia, la CoIDH también destacó que el argumento central que sustenta la obligatoriedad y el carácter fundamental de la consulta reside en la estrecha vinculación de estos pueblos con su territorio, relación que es fundamental e inescindible para su supervivencia tanto alimentaria como cultural; y que, en consecuencia, se trata de un derecho que deriva directamente de la garantía de varios derechos previstos en la Convención Americana, tales como el derecho a la propiedad colectiva, a la participación política y a la identidad cultural.

En el escenario de los hechos que suscitaron la controversia, la Corte IDH encontró que el Estado colombiano es responsable de la violación de los derechos a la propiedad colectiva, la participación, el acceso a la información y a la participación en la vida cultural por no haber realizado procesos adecuados de consulta previa respecto de los proyectos extractivos del Bloque Samoré y el Bloque Siriri-Catleya.

Específicamente, sobre el proyecto Área de Perforación Exploratoria Magallanes, la CoIDH advirtió:

«[...] 215. La Corte recuerda que el 24 de septiembre de 2012, la ANLA emitió la Resolución No. 803 mediante la cual otorgó una licencia ambiental a Ecopetrol para la realización del Área de Perforación Exploratoria Magallanes con el objetivo de la



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

búsqueda de hidrocarburos. Dicha Resolución no hace mención al Resguardo U'wa. No obstante, de acuerdo con la información proporcionada por el perito Arturo Perilla Ramírez, la distancia entre el APE Magallanes y el Resguardo Unido U'wa es de 270 metros. Asimismo, la distancia entre el pozo exploratorio Magallanes- I y el Resguardo es de 760 metros. Asimismo, el líder de la Nación U'wa, José Cobaría Trinidad, declaró ante la Corte que:

“[I]o de Magallanes es un insulto al pueblo U'wa. Yo no puedo entender eso, que Ecopetrol, a sabiendas de que está a menos de un kilómetro de la línea del resguardo y está el río Orozco ahí a menos de 100 metros y van a talar allí [...]. Ahí hay peña por este lado y peña por el otro lado, y ahí hay como dos o tres kilómetros de aguas a fondo dentro de la roca, y eso se llama Tina. Ellas son zonas sagradas y ahí no se pueden entrar.”

216. La cercanía del proyecto APE Magallanes y el Resguardo Unido U'wa, y el objetivo que perseguía dicho proyecto, permite inferir la existencia de un riesgo de afectación de los derechos al Pueblo U'wa. Además, la Corte recuerda que el proyecto APE Magallanes formaba parte del Bloque Sirirí, respecto del cual el Estado aceptó la necesidad de ejecutar una consulta previa. Por lo tanto, resulta razonable concluir que, ante la cercanía geográfica entre el proyecto APE Magallanes y el Resguardo Unido U'wa, y considerando que dicho proyecto forma parte del proyecto Bloque Sirirí, también requería la ejecución de un proceso de consulta previa. En este sentido, la Corte considera que el Estado se encontraba obligado a ejecutar un proceso de consulta previa anterior al otorgamiento de la licencia (o modificación) ambiental aplicable al proyecto APE Magallanes, situación que no ocurrió.

217. Además, la Corte recuerda que el 6 de junio de 2014, el Estado y la ASOU'WA firmaron un acuerdo en el que se acordó -entre otros aspectos- “[l]a creación de una comisión paritaria para la definición de los términos de referencia del estudio y su alcance. La primera reunión será en Bogotá, y será convocada por la Defensoría y la Asociación ASOU'WA. Entre tanto el Pozo Magallanes 1 continúa suspendido y la comunidad se compromete al retirarse del sitio”. Al respecto, la Corte considera que el que el ASOU'WA haya llegado a determinados acuerdos con fecha posterior al otorgamiento de la licencia ambiental del APE Magallanes, no elimina la obligación del Estado de ejecutar una debida consulta previa con el Pueblo U'wa antes de la aprobación de la medida administrativa que pueda afectarles directamente.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

218. Por lo tanto, la Corte concluye que las actividades del APE Magallanes podían afectar directamente al Pueblo U'wa y, como consecuencia, el Estado se encontraba obligado de ejecutar una consulta previa respetando los estándares internacionales. En consecuencia, la omisión del Estado constituyó una violación al derecho a la participación, el derecho al acceso a la información y a la participación en la vida cultural del Pueblo U'wa, en relación con el derecho a la propiedad comunal, contenidos en los artículos 13, 23 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 21 y 1.1 del mismo instrumento».

Los artículos de la Convención Americana que la Corte estimó vulnerados son:

«Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
(...)

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

(...)

Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

(...)

Artículo 23. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

(...)

Artículo 26. Desarrollo Progresivo.

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados».

El carácter vinculante de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Pueblo Indígena U'wa y sus miembros Vs. Colombia*

El artículo 93 de la Constitución Política introdujo una cláusula de reenvío al derecho internacional de los derechos humanos –DIDH–, con el fin de incorporar los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado colombiano al ordenamiento jurídico nacional. Dicha norma dispone que los convenios internacionales aprobados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y prohíben su restricción en estados de excepción, tienen prevalencia en el ámbito interno. Asimismo, establece que los derechos y deberes previstos en la Constitución deben interpretarse conforme a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.

El alcance de esta disposición constitucional radica en la «necesidad que impuso el constituyente de 1991 de adaptar el derecho interno a los compromisos internacionales y, en consecuencia, propiciar una



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

evolución en materia de protección y garantías de los derechos humanos para potenciar su aseguramiento en el ámbito interno»⁴⁵.

Ahora, la Corte IDH ha precisado que el control de convencionalidad presenta dos modalidades, según se trate de sentencias dictadas en casos en los que el Estado ha sido parte o en aquellos en los que no lo ha sido. Conforme a ello, las operaciones jurídicas que implican un control de convencionalidad por parte de las autoridades nacionales son:

- i. Aplicar la CADH y sus fuentes para dar cumplimiento a lo ordenado en una sentencia dictada por la Corte en un caso concreto en el que el Estado fue parte.
- ii. Aplicar la CADH para cumplir con las obligaciones allí contenidas en el juzgamiento y resolución de casos concretos.⁴⁶

Es decir, las operaciones jurídicas que atañen a un Estado parte de la Convención Americana de Derechos Humanos se contraen a *dar cumplimiento a una sentencia o dar cumplimiento a las obligaciones internacionales derivadas de la Convención*.

⁴⁵ Ver. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 3 de diciembre de 2024, número único de radicación 11001-03-15-000-2023-00871-00. Mp. LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.

⁴⁶ Cfr. Corte IDH, Caso *Gelman vs Uruguay*. Resolución de la CoIDH de 20 de marzo de 2013.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA

En el caso del Pueblo U´wa contra Colombia, la Corte IDH concluyó, respecto de la violación del derecho a la consulta previa, que el Estado es responsable de la violación de los derechos a la propiedad colectiva, la participación, el acceso a la información y a la participación en la vida cultural por no haber realizado procesos adecuados de consulta previa respecto de los proyectos extractivos, entre ellos, el del Bloque Sirirí, por lo que con dicha conducta el Estado vulneró los derechos contenidos en los artículos 21, 13, 23 y 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

Asimismo, declaró la Corte que el Estado es responsable por la violación de los derechos a la participación, el derecho al acceso a la información y a la participación en la vida cultural, en relación con el derecho a la propiedad colectiva por no haber realizado procesos adecuados de consulta previa respecto de los proyectos extractivos Gibraltar 1, Gibraltar 3 y el Gaseoducto Gibraltar-Bucaramanga, y el APE Magallanes, por lo que se violaron los derechos contenidos en los artículos 13, 23 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 21 y 1.1 del mismo instrumento.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Conforme a ello, corresponde al Estado adoptar las medidas de restitución y satisfacción dispuestas en dicha sentencia a favor de la parte lesionada, en acatamiento a lo dispuesto por la Corte.

De igual manera, en el marco del cumplimiento a las disposiciones de la CADH, corresponde a las autoridades nacionales, en el ámbito de sus competencias, verificar la compatibilidad de aquella con los actos internos sometidos a resolución, para garantizar así el cumplimiento de los estándares internacionales, en este caso, en materia de protección de los derechos a la propiedad colectiva, la participación, el acceso a la información y a la participación en la vida cultural de las comunidades indígenas.

Respuesta al primer problema jurídico: violación del derecho de audiencia y defensa del territorio del pueblo U'wa

En el presente caso, se observa que de conformidad con los numerales 7 y 8 del artículo 24 del Decreto 2820 de 5 de agosto de 2010⁴⁷, vigente para el momento en que se expidió el acto administrativo cuestionado, con la solicitud de la licencia ambiental el interesado debía aportar una certificación del **MINISTERIO DEL**

⁴⁷ "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales".



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

INTERIOR sobre la presencia o no de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto, además de un certificado del **INCODER** sobre titulación de tierras a resguardos indígenas o pueblos afrocolombianos en la misma área.

La norma en comento establecía:

“[...] **Artículo 24. De la solicitud de licencia ambiental y sus requisitos.** En los casos en que no se requiera pronunciamiento sobre la exigibilidad del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) o una vez surtido dicho procedimiento, el interesado en obtener Licencia Ambiental deberá radicar ante la autoridad ambiental competente, el Estudio de Impacto Ambiental de que trata el artículo 21 del presente decreto y anexar la siguiente documentación:

[...]

7. Certificado del Ministerio del Interior y de Justicia sobre presencia o no de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto.

8. Certificado del Incoder sobre la existencia o no de territorios legalmente titulados a resguardos indígenas o títulos colectivos pertenecientes a comunidades afrocolombianas en el área de influencia del proyecto [...].”

Como fundamento para no exigir el agotamiento de la consulta previa, en el acto acusado la **ANLA** indicó que al expediente se había allegado certificación del **MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA** en el que constaba que en el área del proyecto Magallanes «[...] No se registran comunidades indígenas en el área del proyecto de la referencia. Revisadas las bases de datos institucionales aportadas por la



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Dirección para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenques sobre comunidades negras No se registran comunidades negras [...]».

De igual forma, en el acto administrativo acusado, la **ANLA** destacó que en el expediente obraba copia de una certificación del **INCODER** en la que constaba que «[...] el punto de interés correspondiente a las coordenadas enviadas, del área de influencia directa "Área de Perforación Exploratoria Magallanes, localizado en el municipio de Toledo, departamento de Norte de Santander, no se cruza o traslapa con territorio legalmente titulado a resguardos indígenas, ni con títulos colectivos pertenecientes a comunidades negra o afroamericanas [...]».

Ahora, consta en el expediente que con ocasión de varios proyectos extractivos, con influencia en el territorio de la comunidad étnica U'wa, surgieron conflictos sociales y de orden público que evidenciaron un inadecuado proceso de concertación con los grupos étnicos, tal como se documenta en el *Informe de Comisión de Verificación Acuerdos Nación U'wa*⁴⁸, aportado al proceso y del cual se destaca:

"[...] Para el pueblo U'wa ha sido muy limitada la información

⁴⁸ Suscrito por la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Cuaderno núm. 2, folio 238.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA

que han tenido acerca del proyecto no se dieron las reuniones de información requerida, razón por la cual han solicitado a la empresa de ECOPETROL una serie de documentos que les permita conocer con mayor profundidad el proyecto sin que hasta la fecha se haya suministrado toda la información solicitada. Esta situación ha generado desconfianza por parte de la comunidad frente al proyecto y, por tanto, manifiestan no tener garantías sobre sus derechos al no ser informados sobre actividades que puedan redundar en las afectaciones de sus relaciones sociales culturales y ambientales en el territorio.

Para los líderes y autoridades del pueblo U´wa una de las principales percepciones de amenazas en relación con el proyecto de perforaciones exploratorias Magallanes se deriva de todo lo que ha implicado para este pueblo desde comienzos de la década de los noventas el conflicto intercultural en relación con los pozos de explotación de hidrocarburos Gibraltar 1, 2 y 3 frente a los cuales son conocidos una multiplicidad de situaciones de tensión entre la comunidad indígena y el estado colombiano.

(...) CONCLUSIONES

Dada la existencia de graves antecedentes históricos en términos de violaciones a los derechos humanos tanto en términos individuales como colectivos sufridos por el pueblo y dado el contexto del conflicto sociopolítico armado que vive el país y se requiere que ECOPETROL reevalúe su plan de intervención social en este caso [...]"

Esta situación la describe la demandante de la siguiente manera:

"[...] Precisamente, el proceso de socialización solamente se realizó con habitantes de la Vereda de Troya y con los corregimientos de Samorá, habida cuenta que en el marco de la dimensión demográfica del AID y el AII, la caracterización se redujo sin razones lo suficientemente convincentes a estos dos entes territoriales. Este errado punto de partida implica un proceso y unos resultados viciados marcados por la falta de solicitud del consentimiento Y aprobación a sujetos culturales que como la nación U´wa han vivido procesos históricos que les permiten determinar posibles impactos la mayoría de ellos negativos [...]". (Resaltado fuera del texto).



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Frente a este aspecto, resulta oportuno traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-446 de 2021 sobre el proceso de certificación de existencia de comunidades étnicas a cargo de las autoridades:

«[...] En síntesis, la Corte ha identificado que la labor de certificación de presencia de los grupos étnicos en el área de influencia de un proyecto que realiza la DANCP es muy importante porque viabiliza la satisfacción de los derechos de las comunidades. Sin embargo, a través de sus sentencias, esta Corporación ha identificado deficiencias en ese trámite de certificación. El problema principal ha gravitado sobre la base de que dichas constancias se sustentan exclusivamente en aspectos técnicos (i.e. cartografía que cruza información con territorios titulados o la consulta en bases de datos sobre grupos reconocidos mediante acto administrativo), sin realizar una visita de campo o una consulta con los entes territoriales que, de primera mano, podrían corroborar si en determinada área, está presente un grupo étnico. Para este tribunal, la omisión mencionada ha generado incertidumbre jurídica para los inversionistas (que, en muchos casos, después de iniciar el proyecto deben agotar el procedimiento consultivo) y ha generado la vulneración de los derechos fundamentales de los grupos étnicamente diferenciados (que siempre estuvieron en el lugar de influencia directa del proyecto, pero no fueron consultados de manera previa porque su presencia en el lugar fue desconocida por la DANCP) [...]».

De esta manera, la Corte ha identificado una serie de falencias en el proceso de certificación a cargo del Estado que, en la práctica, ha materializado la vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y de la seguridad jurídica de los ejecutores de los proyectos, obras o medidas. Así, como se indicó anteriormente, en la sentencia SU-123 de 2018, ese Tribunal precisó que es deber tanto del Estado como de los particulares respetar los derechos de



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

las comunidades indígenas en el marco de la consulta previa, bajo los parámetros mínimos de debida diligencia.

Precisado lo anterior, la Sala advierte, de cara a lo probado en el proceso, que tanto en la Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012, acusada, como en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Magallanes⁴⁹, la autoridad ambiental y el tercero beneficiario de la licencia tuvieron por cierta la exención del deber de agotar la consulta previa porque dentro del área de influencia directa (AID) no se advirtió presencia de las comunidades étnicas, a partir de las certificaciones expedidas por el **INCODER** y el **MINISTERIO DEL INTERIOR**.

No obstante, la Sala advierte que a través de la Resolución núm. 56 de 6 de agosto de 1999⁵⁰ el **INCORA** delimitó el Resguardo indígena de la comunidad U'wa, en la que incluyó la desembocadura del río Cubogón y la quebrada La China como parte del recurso hídrico de esa comunidad. La citada resolución señala⁵¹:

⁴⁹ Folio 186 del expediente físico.

⁵⁰ Folio 93.

⁵¹ Folio 138.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

UBICACION, AREA Y POBLACION.

La zona delimitada para la ampliación del resguardo comprende las comunidades indígenas U'WA de Bachira, Bókota, Barrosa, Cobaría, Rotarbaría, Tegría, Rinconada, Cascajal, Mulera, Segovia, Uncasia, Laguna, Tamarana, Aguablanca, Taurete y Támara ubicadas en jurisdicción de los municipios de Cubará y Güicán, departamento de Boyacá; Chitagá y Toledo, departamento de Norte de Santander; Concepción, departamento de Santander y Tame, departamento de Arauca.

La alinderación del resguardo ampliado tiene una extensión de 220.275 hectáreas aproximadamente, de acuerdo al plano elaborado por el INCORA, con número de archivo 466.883 de agosto 2 de 1999.

La población indígena a beneficiar es de 707 familias, integradas por 3.582 personas, de las cuales 1.813 son hombres (51%) y 1.769 son mujeres (49%).

CLIMA, HIDROGRAFIA Y SUELOS

El clima de la zona de estudio está determinado por la Zona de Convergencia Intertropical (ZCIT) y el gradiente altitudinal existente entre la zona más baja (llanuras y colinas en clima cálido) a 400 - 900 m.s.n.m, a la más alta, por encima de 5000 m.s.n.m. en el Parque Nacional Natural El Cocuy. La temperatura oscila entre valores inferiores a los 4 y los 18° C.

El régimen pluviométrico general que corresponde al costado oriental de la cordillera oriental, es aproximadamente monomodal, es decir presenta tan solo una época seca (mediados de noviembre a marzo) y una lluviosa (mayo a octubre), separados por dos cortos periodos de transición.

Una importante característica en la región es la abundancia de recursos hídricos, condición asociada con la presencia de masas de hielo y nieve, numerosas lagunas de origen glacial, el nacimiento de ríos como Margua, Bojabá, Cobaría y Cubugón, Cusay, Tame, Rotambria, Rifles, Róyota, Derrumbada, Banadía y Ele (que forman los ríos Arauca y Casanare). Estos ríos se desplazan hacia el oriente y van a desembocar junto con ríos menores y quebradas a la cuenca del río Orinoco.

La zona en estudio se caracteriza por la presencia de una gran variedad de paisajes, geoformas, coberturas y usos, *variedad que incluye una gama enorme de suelos, que van desde los ricos en materia orgánica de las altas montañas, hasta los suelos erosionados y pobres en humus de altitudes inferiores. En áreas escarpadas y al pie de pendientes fuertes se encuentran suelos muy evolucionados, mientras que en los climas más cálidos y los relieves más suaves, hay suelos con un desarrollo claramente mayor.*



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

COLINDA ASI.- NORTE: Se inicia en el punto detalle 1 en el Cerro Pan de Azúcar siguiendo en sentido general nordeste por la divisoria de aguas de Quebrada La Cabaña y la Quebrada El Piñal hasta su nacimiento donde se localiza el punto detalle 2. Se sigue en sentido general noreste bordeando los filos más altos hasta llegar a la cuchilla El Venado en su altura superior a la cota 3.050 m.s.n.m. sitio donde se localiza el punto detalle 3. Se sigue en sentido general sureste por el filo de la Cuchilla El Venado hasta encontrarse con el nacimiento de la Quebrada Negra en el punto detalle 4. Por esta Quebrada aguas abajo hasta su desembocadura en el Río Negro y por este río hasta el punto detalle 5 en el cruce de la carretera con el río Negro. Se sigue por toda la orilla derecha de la carretera hasta punto 5a, donde se cruza la carretera con el lindero de la finca La Laguna y se continúa por el lindero del predio La Laguna hasta encontrar nuevamente la carretera en el punto 5b. De este punto se sigue por la orilla derecha de la carretera hasta el punto 5c en La Quebrada La Perezosa y se sigue, excluyendo el Centro Recreacional Tamarana, puntos 6a y 6b. Se continúa en sentido sureste por la carretera hasta encontrar y excluir la Estación de Bombeo Samoré, la Base Militar, puntos 6c y 6d y se continúa por la margen derecha de la carretera, excluyendo el poblado Samoré, puntos 6e y 7. Se continúa por la orilla derecha de la carretera en sentido general sureste hasta encontrar la Quebrada China, de allí se sigue aguas abajo hasta su desembocadura en el río Cobugón (Keroá), punto detalle 8. De este punto se sigue aguas abajo del río Cobugón (Keroá) hasta el punto detalle 9 situado a un kilómetro antes del puente sobre el Río Cobugón en cruce de la carretera que conduce de Samoré a Cubará. De acá se parte en línea recta en sentido general sureste pasando el río Cobaría, punto detalle 10 y se continúa en sentido este en línea recta hasta encontrar el cruce de Caño Seco (Aruriá) con carretable que de Cubará conduce a la Misión San Luis del Chuscal donde se localiza el punto detalle 11. Se continúa en sentido general sureste por el Caño Seco (Aruriá) aguas arriba hasta su nacimiento muy próximo a la Loma El Acordeón sitio donde se localiza el punto detalle 12. Se sigue en sentido general sureste por la Loma del Acordeón hasta encontrar el punto detalle 13, muy próximo al nacimiento de la Quebrada La Profunda. Se continúa en sentido general noreste por la Quebrada La Profunda aguas abajo hasta su desembocadura en la Quebrada La Blanquita (Cutiríná), sitio donde se localiza el punto detalle 14. Se continúa en sentido general noreste por la Quebrada La Blanquita aguas abajo hasta encontrar el cruce del Oleoducto Caño Limón - Coveñas en el kilómetro 104 hasta encontrar el punto detalle 15. Se continúa en sentido sureste en línea recta por todo el costado sur del Oleoducto, pasando por el kilómetro 99 hasta encontrar el punto detalle 16 antes de cruzar el Oleoducto sobre el río Bojabá.

Por su parte, el AID del Estudio de Impacto Ambiental indica:



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

3. CARACTERIZACIÓN AMBIENTAL DEL ÁREA

3.1 CARACTERÍSTICA DEL ÁREA DE INFLUENCIA

El área de influencia define el marco de referencia geográfico en el cual se efectúa el análisis y evaluación ambiental del Proyecto.

El área de influencia se ha definido sobre la base de las zonas en las cuales se registran tanto los impactos directos producidos por la implantación de las actividades necesarias para el proyecto en la construcción, operación y en caso de una contingencia, así como los impactos indirectos inducidos sobre las actividades socioeconómicas y ambientales.

3.1.1 Área de Influencia Directa (AID)

El área de influencia directa para los medios físico y biótico se definió como la microcuenca conformada por el Río Cubugón y la Quebrada 5, porque allí se manifestarán los impactos directos generados por el Proyecto, las actividades y obras asociadas al mismo, sobre los medios abiótico y biótico es decir corresponde al área de perforación exploratoria Magallanes (APE), las franjas de

Asimismo, como lo señala la parte actora y lo han reconocido en esta instancia la demandada y el tercero con interés directo, el Resguardo U'wa se localiza a escasos 270 metros del área de influencia directa, aunado a que los impactos directos del proyecto, según lo determina el propio EIA, recaen en las fuentes hídricas que hacen parte de dicha comunidad, como quedó establecido en la delimitación de sus linderos.

De cara a lo expuesto, es dable concluir que en el estudio sobre el área de influencia del proyecto exploratorio Magallanes, la autoridad ambiental pasó por alto un criterio importante en relación con la ubicación del resguardo de la comunidad U'wa, cuya área de



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

influencia directa se extiende hasta la desembocadura del río Cubugón y la quebrada La China, que le hubiera permitido inferir la afectación de dicha comunidad bajo los estándares de debida diligencia respecto del deber de consulta previa por la intervención del territorio de influencia, debido a la cercanía de su Resguardo.

Por lo precedente, no le asiste razón al tercero interesado al afirmar que la licencia ambiental se encuentra debidamente fundamentada en un estudio de impacto ambiental elaborado conforme a las normas y directrices técnicas vigentes para la época, particularmente en lo relativo a la determinación de las áreas de influencia, pues dicho estudio omitió un criterio esencial: la ubicación del resguardo de la comunidad U'wa, cuya área de influencia directa se extiende hasta la desembocadura del río Cubugón y la quebrada La China, lo que conllevó el desconocimiento de estructuras sociales y espirituales propias de las comunidades indígenas del territorio colombiano, cuyas manifestaciones se encuentran íntimamente ligadas al medio ambiente y a los recursos hídricos como componentes esenciales de su cosmovisión, de sus prácticas rituales y de su organización social.

En consecuencia, la omisión de este criterio en el estudio de impacto ambiental no solo desconoció un factor técnico de delimitación



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

territorial, sino que invisibilizó la afectación directa en la dimensión espiritual y cultural y ocupacional del pueblo U'wa, afectando el derecho fundamental a la consulta previa y el deber de protección reforzada que el Estado debe garantizar a las comunidades indígenas.

En ese orden, la Sala encuentra probado el primer cargo de violación, esto es, que el acto acusado desconoció el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991, por cuanto para la expedición de la licencia ambiental del proyecto APE Magallanes no se tuvo en cuenta la afectación directa de la comunidad U'wa, más allá de la delimitación de un área de influencia, sin considerar los impactos que el desarrollo del proyecto implicó para sus estructuras sociales y culturales.

Asimismo, en consonancia con lo dispuesto por la Corte Interamericana en la sentencia del caso Pueblo U'wa contra Colombia, la Sala estima que al otorgar la licencia ambiental para el proyecto APE Magallanes a favor de **ECOPETROL**, sin consultar a la comunidad U'wa por el impacto directo, analizado en esta providencia, la demandada desconoció los derechos contenidos en



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U´WA

los artículos 13, 23 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 21 y 1.1 del mismo instrumento.

Lo anterior, conforme a la interpretación que la Corte IDH efectuó sobre el alcance del derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales derivado de los citados artículos de la CADH.

Siendo ellos así, la Sala declarará la nulidad de la Resolución núm. 0803 de 24 de septiembre de 2012, **«Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones»**, expedida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES**.

Cabe señalar que ante la prosperidad del cargo de nulidad examinado anteriormente, la Sala se releva de estudiar los demás cargos alegados en la demanda, criterio adoptado en otras ocasiones, entre ellas, en sentencia de 11 de febrero de 2016⁵².

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de febrero de 2016, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 2009-00457-00. Dicha postura también fue adoptada por esta Sección en las siguientes sentencias: i) de 8 de agosto de 2025, emitida dentro del proceso identificado con radicado 08001 3333 001 **2013 00140** 01, con ponencia del consejero de Estado Oswaldo Giraldo López; ii) de 17 de julio de 2025, proferida en el proceso 76001 23 33 000 2016 01349 01, magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López; y; ii) de 21 de septiembre de 2023, proferida en el proceso 11001 03 24 000 **2015 00234** 00, emitida por el entonces consejero Hernando Sánchez Sánchez.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

Finalmente, la Sala precisa que la solicitud del apoderado del tercero con interés directo, referida a la modulación de la eventual declaratoria de nulidad del acto acusado, con miras a ordenar el adelantamiento concomitante de la consulta previa y a dejar en firme las medidas compensatorias de la licencia, carece de vocación de prosperidad.

En primer lugar, por cuanto, como lo reconoce el propio apoderado⁵³, las actividades del proyecto se encuentran suspendidas, circunstancia que impide acreditar la necesidad de la consulta previa, pues la misma resulta exigible frente a la incidencia efectiva sobre el territorio, lo que no ocurre en el presente caso, de ahí que la modulación resulte improcedente, en la medida en que no se configura un supuesto que justifique su aplicación y, en cambio, se reafirma la necesidad de garantizar la protección integral de los derechos de las comunidades indígenas.

En segundo lugar, no procede la validación de las medidas compensatorias, como lo solicita **ECOPETROL** al alegar que la anulación total de la licencia «afectaría el plan de compensación y los recursos invertidos», debido a que esta Sala es del criterio de que

⁵³ En el escrito de contestación de la demanda.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

tales medidas también debieron ser concertadas con la comunidad indígena afectada, pues ello es precisamente el alcance que posee la garantía de la consulta previa, esto es, asegurar que cualquier decisión vinculada al proyecto que incida en el territorio y en la vida colectiva de los pueblos indígenas, se adopte con su participación efectiva y respeto de su cosmovisión.

En este caso, las medidas compensatorias carecen de legitimidad porque fueron diseñadas sin el diálogo intercultural que exige la consulta previa, de manera que al desconocer la cosmovisión de la comunidad U'wa, se vulnera el principio de participación y se compromete la eficacia de la protección de sus derechos fundamentales, presupuestos estos que son, precisamente, los que se tienen en cuenta en esta decisión para declarar la anulación del acto acusado.

Condena en costas

Finalmente, y en atención a la clase de acción que se promovió, la Sala considera, de conformidad con lo previsto en el artículo 188⁵⁴

⁵⁴ "[...] **ARTÍCULO 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]"



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

del CPACA, que no hay lugar a condenar en costas, por cuanto la naturaleza de la acción exime de esta fijación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

DECLARAR la nulidad de la Resolución núm. 0803 de 24 de septiembre de 2012, «**Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones**», expedida por la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES**.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 15 de diciembre de 2025.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2015-00085-00
Actora: ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES TRADICIONALES Y CABILDOS U'WA

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.