



**“LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONSULTA  
PREVIA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO COMO  
GARANTÍA DE LA PLENA VIGENCIA Y ADECUADO AMPARO DEL PRINCIPIO  
CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN A LA DIVERSIDAD ÉTNICA DE LA NACIÓN  
COLOMBIANA”**



**HERALDO MUÑOZ MARTINEZ**

**CODIGO No. 97472292**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA**

**FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**POPAYAN, OCTUBRE 30 DE 2017**



## **CONTENIDO**

	Pág.
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO 1: DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS A LA CONSULTA PREVIA .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITULO 2: DEL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO COMO EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS A DECIDIR REALMENTE SOBRE PROYECTOS QUE LOS AFECTEN DIRECTAMENTE .....</b>	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO 3: LINEA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA Y EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS .....</b>	<b>32</b>
<b>GRAFICACION DE LA LINEA JURISPRUDENCIAL ANALIZADA .....</b>	<b>71</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA RELEVANTE.....</b>	<b>78</b>



## INTRODUCCION

La utilización de recursos naturales en el mundo obedece a la naturaleza humana de explotar y transformar su entorno conforme a sus necesidades, lo cual se ha volcado hacia el aprovechamiento, por parte de los Estados y de las grandes industrias, de materias primas para satisfacer las necesidades de nuestra sociedad consumista. Generalmente los Estados realizan intervenciones dentro de sus territorios sin mayor inconveniente, desarrollando proyectos que son adjudicados y otorgados a empresas que sean capaces de ejecutarlos. Aun así, en Países de Latinoamérica la existencia de grupos étnicos minoritarios, como son los pueblos indígenas, las comunidades afro descendientes, gitanos o Rom e incluso raizales, ha creado un escenario interesante dentro del marco jurídico que regula la diversidad étnica, en la medida que en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), se han convenido tratados o convenios internacionales suscritos por varios Estados en los que se refiere necesariamente a estas minorías étnicas. Para el objeto del presente trabajo, atendiendo a un criterio metodológico y por la extensión del tema, es necesario aclarar que se hará un análisis del estado de cosas de la jurisprudencia referida a pueblos indígenas, dejando de lado a las demás minorías étnicas.

Dichos acuerdos de voluntades indican que cuando pretenda realizarse alguna actividad económica, adoptarse una ley o expedir un acto administrativo que los afecte de manera directa, deberá acudirse a la consulta previa como prerrequisito de implementación de la actuación legislativa, administrativa o contractual respectiva. Este derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada ha permitido que dichos grupos étnicos minoritarios



implementen procesos de autonomía dentro de su territorio, haciendo prevalecer sus usos y costumbres, fundamentalmente ejerciendo el derecho a la participación, influyendo en las decisiones del Estado que les afecte directamente, siendo incluso que muchas veces este derecho termina siendo una herramienta casi imprescindible para salvaguardar su integridad física y cultural.

El derecho a la consulta previa emerge en el marco de discusiones del derecho internacional por medio del Convenio No. 169 de la OIT, el cual ha sido ratificado por Colombia y demás Estados firmantes, siendo este introducido en el ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 21 de 1991, lo que implica que el convenio no solo ingresa al bloque de constitucionalidad (Art. 93 de la Constitución Política) sino que además es parte de la normativa interna. Adicionalmente existe un amplio desarrollo jurisprudencial sobre la materia tanto en el orden interno como regional. Las sentencias de la Honorable Corte Constitucional de Colombia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han hecho que este derecho cobre fuerza y sea vinculante para los Estados, quienes en muchas ocasiones, ven en este mismo un obstáculo para el progreso al interrumpir y dilatar el otorgamiento de licencias ambientales de exploración y explotación de recursos naturales, o de leyes y decretos fundamentales para el desarrollo de una Nación que basa su economía y subsistencia en la extracción de materias primas originadas en los servicios eco sistémicos del entorno.

Ahora bien y únicamente a manera de ejemplo, vale la pena referir que en el Departamento del Putumayo, perviven varios pueblos indígenas<sup>1</sup> los cuales fueron

---

<sup>1</sup>Kamentsa, Cofan, Siona, Embera, Yanacona, Huitoto, Nasa, Awá, e Inga



declarados en riesgo de extinción física y cultural por parte de la Corte Constitucional de Colombia de acuerdo con lo establecido en el auto de seguimiento No.004 de enero 26 de 2009, que se encargó de analizar el estado de cosas inconstitucional de la sentencia T- 025 de 2004, entre otros temas, en el referido al riesgo de pérdida física y cultural de varios pueblos indígenas en Colombia. Ya han pasado más de 6 años de ese pronunciamiento y estos pueblos indígenas ubicados en la región sur de la amazonia Colombiana no han superado la amenaza producto del conflicto armado latente aún en la zona y sus factores conexos y subyacentes que no han desaparecido pese al momento histórico por el que pasa el país; en este marco de ideas debe resaltarse cómo la explotación indiscriminada de recursos naturales y el desconocimiento de los territorios colectivos, entre otros hechos, han generado condiciones negativas y peligrosas para la pervivencia de estos pueblos indígenas.”<sup>2</sup>, esto sumado a su carácter de sujetos colectivos cobijados con protección jurídica especial tanto Nacional como Internacionalmente, ha llevado a que la jurisprudencia Nacional abogue por la necesidad de potenciar herramientas como los planes de salvaguarda y planes de vida de las comunidades indígenas; propendiendo porque dichas construcciones colectivas avancen a convertirse en herramientas jurídicas que fortalezcan el derecho fundamental y colectivo a la Consulta Previa, el cual, en la actualidad y por obra de la jurisprudencia ha venido avanzando hasta esbozar la cualidad de convertirse en un derecho para proteger otros derechos conexos con el proyecto o actividad consultada, como puede ser la

---

<sup>2</sup> Afirma la Honorable Corte Constitucional que “(...) algunos pueblos indígenas de Colombia están en peligro de ser exterminados – cultural o físicamente- por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario. (Auto de seguimiento No.004 de enero 26 de 2009 a la sentencia t – 025 de 2004)



integridad física y cultural, el derecho a la vida, el derecho al mínimo vital, el derecho a un medio ambiente sano, incluso el derecho a la propiedad privada establecido en el Art. 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos el cual, vale la pena resaltar, ha sido desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo referente al derecho de los pueblos indígenas, a la protección de sus territorios y todo lo que dentro de su cosmovisión significa.

Teniendo en cuenta lo anterior y únicamente como elemento de contexto es importante referir que muchos de estos pueblos a través de sus planes de salvaguarda han desarrollado diagnósticos que pretenden demostrar que la vulneración de derechos fundamentales en los pueblos y comunidades indígenas en el Departamento de Putumayo, por ejemplo, es sistemática y responde a un problema estructural del Estado Colombiano. En este sentido, dentro de sus territorios se cometen graves vulneraciones y afectaciones a los derechos de los pueblos indígenas y minorías étnicas, quienes han denunciado que por medios violentos se les han arrebatado sus territorios y recursos naturales, que se les ha despojado el territorio de los Resguardos en proceso de titulación, de proyección y ampliación y/o los territorios ancestrales; territorios estos sobre los que existen intereses de todo tipo, que van desde los meramente económicos hasta los que pueden anunciarse como geoestratégicos por la mega biodiversidad que alberga esta área del País y su alta importancia táctica por ser puntos estratégicamente importantes para los actores del conflicto armado que persiste en la zona en un vínculo criminal con el tráfico de estupefacientes. Este contexto es importante para comprender



con mayor claridad el contenido e incluso el alcance del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado<sup>3</sup>.

Adicionalmente, en los diagnósticos que presentan dichos pueblos se señala que hubo fumigaciones aéreas con glifosato sin autorización de las comunidades y por lo tanto sin el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la consulta previa libre e informada, afectando la salud de niños, jóvenes y adultos, que según denuncian las comunidades, padecen extrañas enfermedades en la piel y respiratorias, asociadas directamente a las aspersiones aéreas. Esto resulta de importante interés pues conforme se pudo ver en la jurisprudencia que será objeto de revisión en el presente escrito, dichos pueblos se encuentran en un riesgo inminente y certero de desaparecer física y culturalmente de acuerdo con el Auto de Seguimiento No. 004 de 2009 de la Corte Constitucional. Esta circunstancia se agrava si se considera que las comunidades y pueblos indígenas no están preparados técnica y profesionalmente para afrontar tramites de orden jurídico y administrativo que requieren de cierta pericia o experticia y, además, cuando se trata de asuntos consultados en materia ambiental, es imprescindible un grado de conocimiento siquiera sumario para entender, por ejemplo, un estudio de impacto ambiental. Aunado a eso, el Estado por medio de sus diferentes instituciones ha expedido una serie de reglas y directrices en torno a la consulta previa procurando con lo anterior, hacer de este derecho fundamental un mero procedimiento administrativo; este empeño reglamentario

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, es importante resaltar como la Honorable Corte Constitucional de Colombia en los Autos 004 y 092 de seguimiento de la sentencia T – 025 de 2004 que declaro el Estado de Cosas Inconstitucional, resalta que algunas comunidades y pueblos indígenas se encuentran en riesgo de exterminio físico y cultural debido al desplazamiento forzado, conflicto armado, explotación de recursos naturales y otros factores que ponen en peligro latente la pervivencia de los mismos. Igualmente, reconoció que la mujer indígena, por su doble condición de mujer y de indígena ha incrementado su vulnerabilidad ante el conflicto por verse desprotegida y afectada por esto mismo.



resulta por lo menos controversial pues está sujeto a condicionantes propias de la tradición positivista de nuestro ordenamiento legal que distan mucho de las tradiciones orales y culturales de los pueblos indígenas de la Nación Colombiana.

Esta posición de algunos sectores del Gobierno y de gran parte de empresas privadas, no son aisladas pues según se pudo indagar “Bolivia, Ecuador y Perú también tienen un tema central en las disputas por la tierra y los recursos naturales y es el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y tribales. El debate sobre el contenido y alcance de este derecho surge debido a que muchas de las actividades extractivas o de desarrollo autorizadas o implementadas por los Estados se llevan a cabo en territorios indígenas, en innumerables ocasiones, sin la realización de un proceso previo de consulta o sin el logro de un acuerdo previo con las comunidades afectadas. La Región Andina, por su riqueza natural y por la gran cantidad de comunidades indígenas, campesinas o nacionalidades que habitan en ella, representa un ejemplo claro de la necesidad de buscar caminos alternativos que lleven a una efectiva protección de los derechos de dichos pueblos y del medio ambiente en el que habitan”<sup>4</sup>

Son varias las características fundamentales que determinan el contexto en el que se generan estos cambios de rumbo en las políticas de intervención respecto a derechos

---

<sup>4</sup>Equipo de DPLF y Oxfam. (2003). *El Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos Indígenas - La Situación de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú*. Washington D.C., Estados Unidos: OXFAM. Recuperado el Mayo de 2017, de <https://es.slideshare.net/CDESecuador/el-derecho-alaconsultaprevialibreeinformadadelospueblosindigenas>





de los pueblos indígenas en América Latina, esta dinámica debe ser contrastada con el evidente advenimiento de inversiones extranjeras, tratados de libre comercio, políticas de creación de empresa en las zonas rurales, entre otros eventos económicos, empero, de todo resulta de especialísima relevancia considerar que:

“1) América Latina atraviesa en estos momentos por una arremetida del capital transnacional que busca concesiones para explotaciones e industrias extractivas, construcción de hidroeléctricas, explotación de otros recursos naturales y varios tipos de megaproyectos que afectan tierras y territorios de pueblos indígenas y tribales”<sup>5</sup>

2) Se observa un incremento de organizaciones indígenas y negras, tanto en el modelo de organizaciones no gubernamentales, como de orden más orgánico y tradicional, incrementando su visibilidad, movilización política e incidencia frente al Estado”<sup>6</sup>

Lo anterior lleva a reflexionar sobre el papel fundamental del Estado Colombiano y específicamente el de la Honorable Corte Constitucional en ejercicio de su tarea misional de salvaguardar el Principio Constitucional de protección de la diversidad étnica, y el interés por la salvaguarda de los pueblos indígenas. Es por eso que este trabajo efectúa un análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana respecto del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, en relación con los pueblos indígenas. Este análisis resultara fundamental pues genera la línea jurisprudencial en la

---

<sup>5</sup> David, H. (2008). *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires. Recuperado el Mayo de 2017, de [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_33592-1522-1-30.pdf?130411230308](http://www.kas.de/wf/doc/kas_33592-1522-1-30.pdf?130411230308)

<sup>6</sup>Fundación Konrad Adenauer (KAS) - Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI). (2012). *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en América Latina*. La Paz, Bolivia: Editora Presencia SRL



materia que evidencia cómo este derecho, en las primeras sentencias de la Corte, obedecía a una simple enunciación, momento este que ha evolucionado y ha sido nutrido por varios elementos jurídicos, diferenciaciones, definiciones, límites, procedimientos, y demás, todo lo que ha permitido tener hoy a la Consulta Previa en el nivel de derecho fundamental de primer orden y de altísima trascendencia para la plena vigencia del principio constitucional de protección a la diversidad étnica Colombiana.

Para la elaboración de dicho análisis jurisprudencial, se seguirá la metodología planteada por Diego López en el libro “El Derecho de los Jueces”, para lo cual y siguiendo al autor, se plantea un modelo de estudio de sentencias judiciales, el cual se puede graficar en una tabla evidenciando los cambios, o no, de una línea de pensamiento alrededor del análisis de un derecho, en este caso la consulta previa, libre e informada en sede de la Honorable Corte Constitucional, como más adelante y de manera mucho más detallada se mostrará en el texto.

Con el análisis de la línea, siguiendo la metodología propuesta, se pretende demostrar cómo el derecho a la consulta previa, si bien ha sido desarrollado en gran medida por la Corte Constitucional de Colombia, también se nutre de varios componentes jurídicos del orden internacional, vale decir, convenio 169 de la OIT, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Convenios de Naciones Unidas relacionados con los pueblos indígenas y el medio ambiente y otros elementos que han conceptualizado y alimentado la definición del derecho a la consulta previa. Asimismo, se observa cómo esta garantía ha sido limitada en sus alcances, lo cual deja una pugna latente entre si la Corte realmente lo ha elevado a la categoría de derecho fundamental



en términos materiales, porque en la práctica este se convierte en un mero procedimiento administrativo antes de la realización de algún proyecto; Es así como emerge el debate en torno a la plena garantía del principio fundante constitucional que le ordena al Estado Colombiano proteger y potenciar la diversidad étnica de la Nación. Esto último se deduce de ver cómo nuestra Honorable Corte Constitucional es clara al afirmar que la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado no pueden equipararse al derecho al veto, al no existir derechos absolutos.

Se busca básicamente indagar si la consulta previa es insuficiente para garantizar de manera adecuada los derechos constitucionales a la autonomía, integridad y territorio de las comunidades indígenas ubicadas en las áreas en que se desarrollan proyectos amparados en el interés general.

Como producto de lo anterior, se pretende indicar, a manera de componente novedoso de la investigación, que acercar el concepto de consulta previa al de consentimiento libre, previo e informado, permitiría proteger de manera adecuada los derechos constitucionales a la autonomía, integridad y territorio de las comunidades indígenas e incluso se busca abrir el debate de la pertinencia de avanzar hacia la figura del derecho al veto.

Es importante indicar que se efectuará un acercamiento desde la perspectiva legal y jurisprudencial, pues es en esta última en donde se podrá encontrar la posición política del País en relación con el problema jurídico abordado en el presente escrito.



Se indagará acerca de los avances normativos y jurisprudenciales que se vienen dando, indicando desde la identificación de los puntos polares de la jurisprudencia constitucional, si el avance resulta suficiente para proteger de manera adecuada el principio constitucional de protección de la diversidad étnica de la Nación Colombiana y cómo el paso de la consulta previa al consentimiento previo, libre e informado puede verse como un punto de inicio del debate acerca de la incursión en los terrenos del derecho al veto.

Así podemos mostrar cómo el marco analítico del presente escrito gira en torno a estudiar desde la perspectiva de una línea jurisprudencial la figura de la consulta previa para poder entender si como está caracterizada en la actualidad por nuestra jurisprudencia, es suficiente para proteger adecuadamente el derecho a la autonomía, integridad y territorio de las comunidades indígenas ubicadas en las áreas en que se desarrollan proyectos amparados en el interés general.

Por lo tanto, el trabajo busca caracterizar el concepto, alcance, limitantes y características propias del derecho a la consulta previa, libre e informada, teniendo en cuenta el enfoque diferencial contenido en Nuestra Norma Superior, y específicamente para los pueblos indígenas de Colombia, haciendo un análisis de la amplia producción jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional sobre susodicha temática y que evidenciará las claridades, avances y rezagos que ostenta nuestra jurisprudencia al respecto; Para de esta manera dejar anunciado el importante debate que desde la academia debe afrontarse sobre el derecho al veto.



## CAPITULO 1: DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS A LA CONSULTA PREVIA

Para este acápite resulta emblemático lo anunciado en la sección 1 del Manual para los mandantes tripartitos de la OIT en el sentido de indicar que el “objetivo del Convenio es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Por lo tanto, los principios fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio”<sup>7</sup>

La consulta previa como institución jurídica emerge en el Convenio No. 169 de la OIT el cual determina en su Art. 6 que: “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 (...)”. Este Convenio fue ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991; además, dicho tratado internacional por estar relacionado con los derechos humanos necesariamente se incorpora, por bloque de constitucionalidad, al derecho interno.

Este es considerado en parte por la Corte Constitucional como un derecho fundamental, así en la sentencia SU-039 de 1997 determino que “(...) la comunidad indígena ha dejado

<sup>7</sup> Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT 2013



de ser una realidad fáctica y legal para ser sujeto de derechos fundamentales; es decir, que éstos no sólo se predicán de sus miembros individualmente considerados, sino de la comunidad misma que aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace "a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana". En otras sentencias la Corte ha determinado que la consulta previa además protege otros derechos constitucionales como la vida, la integridad personal, el derecho a un medio ambiente sano, el mínimo vital, la vida digna, la propiedad, el derecho a la salud y la seguridad social, entre otros, que son analizados usando la figura de la conexidad.

El Estado Colombiano reconoció el Convenio No. 169 de la OIT como parte de su ordenamiento jurídico, y entre otras razones por el inmenso número de pueblos y comunidades indígenas existentes. “Los pueblos ancestrales en Colombia se han censado dando como resultado 87 pueblos, esto contrastado con cifras presentadas por las organizaciones que representan a estas comunidades, (ONIC) quienes afirman que existen 102 pueblos indígenas en Colombia, 18 de ellos en peligro de extinguirse. La población indígena total en Colombia se calcula en 1.378.884 personas, de ellas 933.800 se asientan en los 710 resguardos existentes” (ACNUR, 2009). Igualmente en Colombia se estima que existen 4’273.722 personas pertenecientes a los afro descendientes, negros o mulatos, 30.565 raizales, 7.470 palenqueros y 4.858 Rom (Departamento Nacional de Planeación, 2011), lo cual implica que el derecho a la consulta previa abarca aproximadamente un 10% de la población Nacional.



Conforme a la normatividad vigente en el país la consulta previa debe desarrollarse en los siguientes casos: “1. Cuando se vayan a tomar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades. 2. Cuando se vayan a adoptar decisiones respecto de la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y de comunidades negras. 3. Antes de iniciar o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos (mineros o recursos naturales) existentes en los territorios de los pueblos, 4. Cuando se vaya a realizar la determinación de las áreas indígenas restringidas al interior de las zonas mineras indígenas. 5. En el caso de traslado o reubicación de los pueblos de sus territorios tradicionales 6. Previamente a diseñar y ejecutar programas de formación profesional dirigida a los pueblos 7. En el caso de adopción de menores indígenas 8. Cuando se pretenda realizar investigaciones de acceso a recursos genéticos y conocimiento tradicional (permisos de investigación científica)” (Rodríguez, 2012).

Rodolfo Stavanhegan, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en el informe que presentó sobre su visita a Colombia en el año 2004, afirmó: “que la precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia refleja el desfase entre una legislación Nacional avanzada y la poca efectividad de las instituciones encargadas de su protección, en el marco de un conflicto armado interno en el cual participan numerosos



contendientes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas”.<sup>8</sup>

De esta manera la consulta previa se ha convertido en un escenario fundamental para la protección de los intereses de los pueblos indígenas en Colombia lo cual obedece a un consenso internacional sobre la materia. La Honorable Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en varias oportunidades sobre el derecho a la consulta previa por la adopción de medidas legislativas y por actuaciones de orden administrativo y contractual.<sup>9</sup>

Ahora bien, en Colombia, la consulta previa ha tenido un desarrollo importantísimo. Desde la expedición de la Ley 21 de 1991, que ratifica el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional en un gran número de sentencias ha delimitado el concepto y los alcances de la consulta<sup>10</sup>. En algunos casos como en la sentencia C-461 de 2008, se han definido etapas propias del proceso, como la pre consulta. Asimismo el Estado Colombiano ha venido regulando el tema, es así como la Ley 99 de 1993 determinó en su artículo 76 que la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las

---

<sup>8</sup>DANIELA ALBAN DOMINGUEZ, G. A. (2015). *LAS RUTAS DE LA CONSULTA - Una discusión sobre la reglamentación de la consulta previa, libre e informada*. Bogota, D.C.: ILSA. Recuperado el Mayo de 2017, de [http://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2016/09/las\\_rutas\\_de\\_la\\_consulta\\_p.pdf](http://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2016/09/las_rutas_de_la_consulta_p.pdf)

<sup>9</sup>Entre otras ver sentencias, C-750 de 2008, C-175 de 2009, C-615 de 2009, C-063 de 2010, C-608 de 2010, C-702 de 2010, C-915 de 2010, C-317 de 2012, T-376 de 2012 emitidas por la Honorable Corte Constitucional de Colombia

<sup>10</sup>Sobresalen, para este análisis y en relación con el concepto de consulta la sentencias T 428 de 1992, SU 039 de 1997, SU 383 de 2003, C 331 de 2012 y para el tópico de los alcances se resaltan en la línea las sentencias T 129 de 2011, T 698 de 2011, T661 de 2015 y t 197 de 2015. Insignias todas de esta línea jurisprudencial.





comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Política y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades, lo anterior ha venido reglamentándose paulatinamente, entre otros vale citar el Decreto 1320 de 1998 (Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio), el Decreto 1220 de 2005 (Artículo 14. Participación de las comunidades. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, y al Decreto 1320 de 1998 o al que lo sustituya o modifique), el Decreto 2820 de 2010 (Artículo 15. Participación de las comunidades. Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso). Estas normas han servido para regular la consulta previa en materia ambiental. Entre tanto la Directiva Presidencial 01 de 2010 que orienta la consulta previa para la garantía del derecho fundamental de los grupos étnicos Nacionales definió unos protocolos, que, si bien son optativos, son un avance del Gobierno en el tema de consulta previa. Igualmente existe la Directiva Presidencial 10 de 2013 de la Presidencia de la República (la cual debe utilizarse como herramienta de coordinación interinstitucional, para el logro de la eficiencia administrativa y las prácticas de buen gobierno, en los procesos de consulta previa a las comunidades étnicas para el desarrollo de proyectos, como obras o actividades).



Esta política de Estado no dista de las demás implementadas por varios Países latinoamericanos. En Latinoamérica algunos Estados que habiendo ratificado el Convenio 169 de la OIT, están impulsando las iniciativas de reglamentación de la consulta previa: Esta el caso de Perú que en el año 2012 emitió el Decreto Supremo 001-2012 MC, que estableció las directrices para llevar acabo la consulta previa con los pueblos indígenas u originarios. En Bolivia, el Presidente del Tribunal Supremo Electoral, afirmó en febrero de 2012 que el Gobierno estaría preparando un reglamento, con el fin de demarcar los procedimientos claros del proceso de consulta. En Chile, se expidió el Decreto 124 de 2012 que haría las veces de Reglamento de Consulta y Participación de los pueblos Indígenas. En Brasil se creó en enero de 2012 el Grupo de Trabajo Interministerial, con el objetivo de evaluar y presentar una propuesta de reglamentación del Convenio 169 de la OIT. En agosto de 2012, el Estado de Ecuador, aprobó la ley que reglamenta la consulta previa e informada a comunidades indígenas y tribales, en procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos. (Rodriguez, 2012). Finalmente, Colombia no se ha quedado atrás y de las declaraciones de Carmen Inés Vásquez, en su calidad de viceministra para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, se confirma el interés que tiene el Gobierno de reglamentar la materia, siendo este el encargado de impulsar la medida legislativa, tal afirmación se materializo con el proyecto de ley que en la actualidad es discutido en el seno de la mesa nacional de concertación liderada por el director de asuntos indígenas del ministerio del interior, en el marco de la implementación de los acuerdos de la Habana.

Para la Agencia de Cooperación Internacional Alemana en Colombia GIZ, “las instituciones estatales, como responsables de la consulta previa, desempeñan un rol



protagónico. Las mismas deberían comportarse de manera multipartial para responder a su rol de mediador en los conflictos de intereses. Numerosos ejemplos de casos de América Latina indican, sin embargo, que las instituciones estatales competentes casi nunca son multipartiales, debido a que son las empresas interesadas y no las instancias estatales las que juegan el rol protagónico en las consultas, o dichas autoridades carecen de recursos financieros y/o de personal para llevar a cabo consultas apropiadas”<sup>11</sup>.

De la realización de consultas previas, varias personas dedicadas arduamente a analizar esta temática han definido que en el orden nacional e internacional existen algunas falencias y problemas que puede presentar la consulta, entre esas:

- “La necesidad de prevenir la asimetría. Casi por definición, las minorías étnicas están en desventaja frente al gobierno y las empresas en términos de recursos económicos, humanos (asesores y técnicos), de información y otros. Una consulta que se aproveche de la asimetría no puede ser de buena fe. Por tal razón juegan un papel fundamental las organizaciones indígenas que tienen capacidad de informar, defender y cohesionar a los pueblos, los asesores externos y especialmente, el Ministerio Público.
- Es importante, además, garantizar que la información sobre la medida consultada y sobre el proceso de consulta circule entre las organizaciones representativas y las comunidades. Hay que evitar que el manejo fragmentado de la información se use

---

<sup>11</sup> GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2013). *Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina PROINDIGENA - El derecho a la consulta previa*: . Berlin. Recuperado el Mayo de 2017, de [http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/BMZ-GIZ\\_Consulta%20previa%20normas%20practicas%20conflictos\\_2013-06.pdf](http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/BMZ-GIZ_Consulta%20previa%20normas%20practicas%20conflictos_2013-06.pdf)



para desunir y vencer a los indígenas. La comunicación transparente es un antídoto contra representantes de mala fe y es clave para no centralizar la toma de decisiones, sin contar con los verdaderos *sujetos de derecho* de los territorios.

- Finalmente, las consultas deben utilizar adecuadamente el tiempo y hacerse con responsabilidad y profesionalismo por parte del gobierno. Esto incluye no comenzar a última hora y que haya continuidad durante el proceso. Además, implica que las diferentes entidades del gobierno estén coordinadas entre sí, que los acuerdos se cumplan, que los procesos no retrocedan, que los funcionarios estén capacitados para esta labor y que sean culturalmente sensibles”<sup>12</sup>.

Ahora bien, siguiendo la misma línea, por ejemplo, resulta necesario resaltar que en países como Perú “en el 2009, indígenas de la zona amazónica se enfrentaron fuertemente a las autoridades policiales porque no estaban de acuerdo con una serie de decretos que el entonces presidente Alan García expidió y que permitieron que empresas mineras transnacionales operaran en la región. Los decretos fueron emitidos sin previa consulta a los indígenas. La protesta alcanzó tal magnitud, que se enfrentaron con armas blancas a los uniformados, dejando como saldo 33 muertes -23 policías y 10 civiles-, y un desaparecido”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Salinas, N. O. (24 de febrero de 2013). Consulta Previa: Se obedece pero no se cumple. *Periodico Razon Publica*. Recuperado el mayo de 2017, de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3576-consulta-previa-se-obedece-pero-no-se-cumple.html>

<sup>13</sup>Crudo Transparente. (2016). *Alcances de la consulta previa en Colombia: derechos, desafíos y recomendaciones*. Bogota, D.C. Obtenido de [http://crudotransparente.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=158&Itemid=106](http://crudotransparente.com/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=106)



Por otro lado, resulta importante resaltar que la doctrina ha concluido el tema de la siguiente manera “lo que ha sucedido a lo largo de los últimos veinte años con relación a proyectos de exploración o explotación de recursos naturales o construcción de obras en territorios indígenas, se puede clasificar en cuatro tipos de actuaciones. En los primeros años la constante fue la pretensión gubernamental de realizar tales proyectos sin consulta previa, de modo que su reclamación se convirtió en arma de defensa y resistencia de los pueblos indígenas afectados. Luego de varias experiencias de este tipo, el Gobierno desarrolla un modelo de consulta basada en el engaño y la cooptación para quebrar la resistencia indígena, sin lograrlo en muchos casos. El tercer tipo de actuaciones, que se desarrolla bajo este mismo modelo, es la consulta reducida a una simple transacción entre empresas e indígenas, con el aval de las instancias gubernamentales. Un cuarto tipo de actuaciones, se refiere a la consulta previa como ejercicio de participación democrática cualificada cuando se trata de la expedición de normas, políticas, o planes de desarrollo de carácter general. Estos procesos han corrido también por diferentes etapas, según la materia de que se trate y la voluntad política del gobierno de turno”.<sup>14</sup>

En este sentido es importante recalcar también cómo el Estado Colombiano de manera reiterada ha insistido en la necesidad de regular el derecho a la consulta previa, en la

---

<sup>14</sup>Betancur, A. C. (2014). *La consulta previa a los pueblos indígenas - De la participación democrática a la expropiación de territorios*. Bogotá, D.C. Recuperado el Mayo de 2017, de [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com\\_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121)



medida que estas suelen prolongarse teniendo en cuenta los usos y costumbres de la comunidad consultada, y no es fácil mantener un proyecto económico de exploración o explotación de recursos naturales en un estado de indefinición por la ausencia de certeza en relación con la duración de dicho procedimiento consultivo. Aun así, curiosamente del año 1993 a 2012 en el país se otorgaron 2331 licencias ambientales de las cuales solo 156 requirieron consulta previa. Es decir, solo el 6.6% gozaron de este procedimiento especial de participación comunitaria (RODRIGUEZ, 2014), lo cual evidencia que si bien el Estado afirma que esos procesos interrumpen el progreso, realmente son muy pocas las consultas que se realizan, porque la mayoría de proyectos se hacen en zonas despobladas o con presencia campesina a la que no es necesario consultar previamente siguiendo los protocolos desarrollados por la jurisprudencia Nacional. Esto pareciera la evidencia de que el Estado tiene una política clara que busca desconocer a las comunidades y culparlas de detener el progreso y el tema se torna más complejo aun cuando se trata de la obtención del consentimiento libre, previo e informado, derecho que exige la participación y decisión de las comunidades en un nivel de mayor cualificación que en el de la mera consulta previa.

A todo esto, se le suman los impactos culturales y territoriales que se generan como consecuencia de la actividad de exploración y extracción de recursos naturales, Impactos graves que se señalan en los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos que son consultados con los pueblos indígenas. Paradójicamente, como se señaló en el auto 004 de 2009, la pervivencia de estos pueblos está en constante riesgo y los mismos están al



borde de desaparecer y en muchos casos los proyectos de extracción de recursos naturales, incrementan este riesgo.<sup>15</sup>

En relación con el nivel de derecho fundamental dado a la figura de la consulta previa, resulta importante citar la sentencia T-129 de 2011 cuando la Corte Constitucional manifestó “Si bien la metodología de análisis y la solución de los casos concretos ha variado conforme a las exigencias propias de cada asunto, desde el *principio se advierte que la Corte le ha dado el tratamiento a la consulta previa de un derecho fundamental, del cual son titulares los grupos étnicos del país y a su vez hacen parte las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y gitanas*”<sup>16</sup> , pero no es menos importante resaltar que las bases jurisprudenciales de esa afirmación, de avanzada en mi criterio, están en la sentencia su 039 de 1997, cuando en referencia a la institución de la consulta previa nuestra Honorable Corte Constitucional manifestó: “ A juicio de la Corte, la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce

---

<sup>15</sup>Por ejemplo, en Putumayo en muchos procesos de consulta previa el consentimiento no se ha hecho obligatorio, por considerarse que ningún proyecto pone en riesgo de desaparecer a los pueblos Indígenas (Expedición COLOMBIA BIO, iniciada en Putumayo en 2016 liderada por Colciencias y el instituto Alexander von Humboldt y suspendida como efecto de las reclamaciones de la comunidad inga con asiento en el municipio de Villagarzon departamento de Putumayo). Ver más en Edición Web Revista Semana 05/31/2016, 2016

<sup>16</sup>Sentencia T-129 de 2011 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental (arts. 14 y 35 del C.C.A., 69, 70, 72 y 76 de la ley 99 de 1993), sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.”<sup>17</sup> Estas citas textuales muestran cómo evolucionó en el tiempo y en la jurisprudencia el interés proteccionista para con las comunidades indígenas, en torno al derecho a la consulta, primero catalogado como un mero procedimiento, luego elevado a una forma cualificada de participación y luego como un derecho fundamental de las comunidades. Y este camino no termina ahí, pues es el paso previo para incursionar en el denominado consentimiento previo, libre e informado como un punto de avance en la caracterización del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados.

---

<sup>17</sup> Sentencia su 039 de 1997 emitida por la Honorable Corte Constitucional





## **CAPITULO 2: DEL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO COMO EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS A DECIDIR REALMENTE SOBRE PROYECTOS QUE LOS AFECTEN DIRECTAMENTE**

Por otro lado, entendiendo la importancia del derecho a la consulta previa y sus alcances, así como la necesidad que han encontrado los Estados de reglamentarla, también es fundamental analizar cómo la Honorable Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han pronunciado acerca de este derecho y han ampliado el espectro de aplicación del derecho referido en el Art. 6 del Convenio No. 169 de la OIT, lo cual es realmente importante para el objeto de análisis de presente trabajo; pues tener en cuenta dichos pronunciamientos permitirá tener a la línea jurisprudencial en construcción mayor claridad en el alcance de la protección de los intereses y valores culturales de las minorías étnicas en Colombia.

Para empezar, es fundamental tener en cuenta que el Art. 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas de 2007 establece que:

“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en



relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.”<sup>18</sup>

La Declaración de las Naciones Unidas introduce en el debate internacional el concepto de consentimiento libre, previo e informado para algunas actividades o intervenciones en pueblos indígenas que lleguen a afectarlos de tal forma que es indispensable contar no solo con la participación sino también con su decisión.

Ahora bien, teniendo en cuenta el concepto de consentimiento libre, previo e informado es importante resaltar en primer lugar que la Honorable Corte Constitucional de Colombia en las sentencias T -769 de 2009 y T-120 de 2011 determino que cuando existan planes de desarrollo y documentos de planificación a gran escala que tengan un impacto directo sobre la comunidad y los afecte significativamente será necesario no solo consultar a la comunidad sino lograr su consentimiento, el cual debe darse de manera previa, libre e informada. Obedeciendo estas sentencias al principio pro homine, que no es otra cosa que velar ante todo y en todo lugar por los derechos de las personas, así el consentimiento deberá buscarse cuando: 1) existan cambios sociales y económicos profundos y que afecten los usos y costumbres de la comunidad, 2) se acontezca la

---

<sup>18</sup> Art. 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas de 2007



pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, o el agotamiento de sus recursos naturales, y 3) si es inminente la destrucción o contaminación del ambiente tradicional. (T -769 de 2009 y T-120 de 2011)

Se avanza en el tema además en la sentencia T -129 de 201, cuando la Corte Constitucional afirma que “(...) por previsión constitucional, la Consulta Previa es obligatoria cuando se trate de decisiones sobre la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y afrodescendientes. Por previsión legal -Ley 70 de 1993- existen otras tres hipótesis en las cuales esta figura es también obligatoria: a) en la definición del plan de manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando en ellos se encuentren familias o personas de comunidades negras que desarrollen prácticas tradicionales (art. 22); b) en la definición de la organización y el funcionamiento de los programas especiales de formación técnica, tecnológica y profesional para los miembros de dichas comunidades (art. 38); y c) en la conformación de la 'unidad de gestión de proyectos' que tendrá que existir en los fondos estatales de inversión social, para el apoyo de las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos (art. 58)”<sup>19</sup>.

Para la Corte Constitucional en la sentencia SU-039, 1997 es fundamental que “(...) se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la

---

<sup>19</sup> Sentencia T -129 de 201 de la Honorable Corte Constitucional.



defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada”<sup>20</sup>.

En segundo lugar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos si bien no se ha pronunciado en forma tan extensa como nuestra Corte Constitucional, si ha generado pronunciamientos que han permeado todos los ordenamientos jurídicos en Latinoamérica, al ser introducidas por los tribunales nacionales en su jurisprudencia. En relación con la consulta previa la Corte Interamericana se ha pronunciado en casos como el del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador de 2012, Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam de 2007, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay de 2005, entre otros, que han posibilitado que este derecho realmente sea objeto de debate dentro de los Países.

La Corte Interamericana es clara al especificar que la falta de consulta previa, de acceso al territorio ancestral y el no reconocimiento por parte de los Estados de la importancia que tienen para los pueblos indígenas y las comunidades tribales el territorio, constituye vulneración no solo del derecho a la propiedad privada (Art. 21 Convención Americana de Derechos Humanos – A partir de este derecho la Corte IDH, ha desarrollado la Consulta Previa), sino que además la afectación del derecho a la vida (Art. 4 CADH), el derecho a la salud (Art. 10 Protocolo de San Salvador), el derecho a un medio ambiente sano (Art. 11 PSS), el derecho a la alimentación (Art. 12 PSS), el derecho a la educación

---

<sup>20</sup> Sentencia SU-039 de 1997 de la Honorable Corte Constitucional.



(Art. 13 PSS), y el derecho a los beneficios de la cultura (Art. 14 PSS). La Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende que si bien muchos de estos derechos no son directamente justiciables, debido a que al ser derechos económicos, sociales y culturales, su efectividad no es inmediata, sino progresiva, y depende de factores especialmente económicos por parte del Estado para su aplicabilidad, cuando no se garantiza la consulta previa y el acceso al territorio ancestral, por conexidad podría ampliarse la órbita de afectación del derecho vulnerado en lo que concierne a la declaratoria de responsabilidad internacional de los Estados.<sup>21</sup>

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Pueblo Indígena de Saramaka contra el Estado de Surinam de 2007, el Estado debe realizar consultas con las comunidades y “(...) este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.” Aun así, más adelante en la misma sentencia es claro cómo la Corte afirma de manera clara y concreta que “(...) cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”<sup>22</sup>. Este enfoque si bien tiene en cuenta la Declaración de Naciones Unidas

---

<sup>21</sup> Ver Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam de 2007 en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=288&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=288&lang=es)

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)



sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también toma en cuenta otras fuentes como un informe presentado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, afirmando que “(...) es esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo”<sup>23</sup>.

En el caso del pueblo Saramaka, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que “basta la ocupación ancestral para que se reconozcan derechos de propiedad; entonces no es necesario que haya una titulación para que se hagan consultas respecto de territorios de pueblos indígenas o para considerar el derecho al territorio ancestral de los pueblos indígenas. El Estado de Surinam no tenía ni siquiera legislación para poder demarcar territorios colectivos, su legislación sólo le permitía establecer propiedades individuales, pero el pueblo Saramaka poseía colectivamente extensiones territoriales. (...) La Corte ordenó al Estado de Surinam que desarrollara legislación para poder reconocer territorios colectivos y mecanismos de defensa colectiva de las tierras.”<sup>24</sup> De igual forma para la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra el Estado de Ecuador de 2012, es

---

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)

<sup>24</sup>Fajardo, R. Y. (2011). *No se pueden modificar las condiciones de existencia de un pueblo sin su consentimiento*. Comunicaciones Aliadas - American Jewish World Service (AJWS). Recuperado el Mayo de 2017, de [http://www.noticiasaliadas.org/objetos/informe/14PE\\_consulta\\_na.pdf](http://www.noticiasaliadas.org/objetos/informe/14PE_consulta_na.pdf)



fundamental entender que “(...) la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación, que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas. En ese sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia”<sup>25</sup>.

Sin embargo, en la Guía de Aplicación del Convenio 169, “la OIT afirma que las disposiciones del convenio no implican que las comunidades tengan poder de veto sobre las políticas de desarrollo. Por el contrario, sostiene que “ningún segmento de la población nacional de cualquier país tiene derecho a vetar las políticas de desarrollo”, y luego aclara que “el artículo 7º exige a los gobiernos realizar verdaderas consultas en las que los pueblos indígenas y tribales tengan el derecho de expresar su punto de vista y de influenciar el proceso de toma de decisiones”, lo cual significa que “los gobiernos tienen la obligación de crear las condiciones que permitan a estos pueblos contribuir activa y eficazmente en el proceso de desarrollo”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)

<sup>26</sup> César Rodríguez Garavito, M. M. (2010). *La consulta previa a pueblos indígenas - Los Estándares del Derecho Internacional*. Bogotá, D.C.: Programa de Justicia Global y Derechos Humanos Universidad de los Andes. Recuperado el Abril de 2017, de [http://www.odracial.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/266.pdf](http://www.odracial.org/files/r2_actividades_recursos/266.pdf)



### **CAPITULO 3. LINEA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA Y EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS**

Con el anterior marco conceptual, en esta parte del trabajo se hace indispensable hacer un análisis detallado de parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en lo que se refiere al derecho al consentimiento previo, libre e informado, para evidenciar cómo este se ha ido desarrollando de manera progresiva, que obedece a cambios estructurales y de pensamiento jurídico, que en un primer momento se debe única y exclusivamente al reconocimiento y conceptualización de los derechos establecidos en la nueva Carta Política de Colombia y en un segundo momento por medio del bloque de constitucionalidad consagrado en el Artículo 93 de la Constitución, se introdujo dentro del sistema jurídico interno colombiano tratados internacionales ratificados en materia de derechos humanos, así como la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; ambas fuentes de derecho, que han permeado el ordenamiento legal, y han ido moldeando la jurisprudencia de la Corte Constitucional a través de criterios de interpretación de derechos y definición de conceptos en materia de derechos humanos.

Para realizar el análisis jurisprudencial se hace necesario utilizar y desarrollar la metodología que propone el profesor Diego López Medina<sup>27</sup> en el libro “El Derecho de los Jueces”. Este texto ofrece un aporte en lo que se refiere al análisis y seguimiento de

---

<sup>27</sup> Diego Eduardo López Medina. Nació en Bogotá en 1969. Se graduó como abogado y filósofo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Posteriormente desarrollo estudios de maestría y doctorado en Derecho en la Universidad de Harvard en Estados Unidos.





sentencias judiciales, en la medida que se propone una metodología por medio de cuadros y diagramas, que permiten ubicar espacial y conceptualmente la concepción de un derecho, sus alcances y margen de aplicación por parte de un órgano de cierre como una Alta Corte dentro de un periodo de tiempo, y que obedece a un cuestionamiento jurídico en particular.

Para López, “una línea jurisprudencial es una idea abstracta, (...) es una pregunta o un problema jurídico bien definido, bajo el cual se abre un espacio abierto de posibles respuestas”<sup>28</sup>, de esta manera estas subreglas de derecho que van decantando a lo largo de la jurisprudencia y se permite reconocer así “un patrón de desarrollo decisional”, lo que permite ver dentro de esta herramienta de investigación, cual ha sido la evolución y desarrollo de un derecho.

En este sentido analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en lo que se refiere al derecho al consentimiento previo, libre e informado requiere encontrar la narración jurídica de la sentencia que permita observar “la existencia de un balance constitucional, esto es, de una doctrina jurisprudencial vigente más o menos definida que sirva como regla de conducta y estándar de crítica a la actividad de los jueces, funcionarios y litigantes interesados en aplicar el derecho jurisprudencial a casos futuros.”<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>LÓPEZ MEDINA, D. E. (2002). *El derecho de los jueces, 3a. reimp., Bogotá, Legis-Uniandes, Facultad de Derecho, 2002, 220 pp.* Bogota: Legis

<sup>29</sup>LÓPEZ MEDINA, D. E. (2002). *El derecho de los jueces, 3a. reimp., Bogotá, Legis-Uniandes, Facultad de Derecho, 2002, 220 pp.* Bogota: Legis



Para López, entender el desarrollo y evolución de un derecho a través de una línea jurisprudencial, permite vislumbrar hacia dónde apunta la tendencia jurídica decisional de los jueces respecto del análisis de un derecho en particular, y estas tendencias pueden condensarse en una gráfica que gire en torno al problema jurídico común en las sentencias, y cuáles son las respuestas “polares que permiten identificar el lugar relativo de la jurisprudencia. Permitiendo, por tanto, ubicar si la respuesta está situada en uno de los polos o cerca de ellos.” Con puntos se ubica el lugar que ocupa en la línea dicho precedente judicial. En otras palabras, en una gráfica se puede ubicar cual ha sido el patrón de decisión que ha existido alrededor de un tópico en el interior de la Corte Constitucional, y como han existido diferentes posiciones jurídicas al interior de esta Corporación, ubicando incluso en los diferentes momentos de la historia como el derecho definido se ha ido concibiendo.

Para López “el principal interés de la graficación radica, sin embargo, en la identificación de los patrones de cambio decisional a lo largo de la jurisprudencia. Así, por tanto, es posible encontrar patrones (i) donde el cambio, a pesar de ser radical se ha logrado incrementalmente mediante sucesivas reorientaciones de la línea o, (ii), donde el cambio se ha conseguido mediante reorientaciones radicales de línea en un momento concreto. Este tipo de dinámica decisional involucra la mayoría de las veces, técnicas de manejo de precedentes, tales como el cambio o la distinción jurisprudencial”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>LÓPEZ MEDINA, D. E. (2002). *El derecho de los jueces, 3a. reimp., Bogotá, Legis-Uniandes, Facultad de Derecho, 2002, 220 pp.* Bogota: Legis



Teniendo en cuenta lo anterior, se requiere dentro de este análisis de la línea jurisprudencial alrededor del derecho de los pueblos indígenas al consentimiento previo, libre e informado en Colombia, realizar una identificación de sentencias y su correspondiente relevancia dentro del escenario constitucional. Teniendo en cuenta a López existen varias clases de sentencias, que son las importantes y las no importantes.

Dentro de las sentencias importantes, se encuentran las sentencias hito, que son aquellas que marcan un precedente y su análisis se considera importante dentro de la línea, al marcar una pauta y un patrón decisonal en sentencias posteriores, de ahí su relevancia jurídica. Dentro de esas sentencias hito, se encuentra la siguiente subcategorización:

- Sentencias Fundadoras de Línea: Estos fallos se remontan a los ubicados dentro de los primeros años de existencia de la Corte Constitucional, es decir, entre el año 1991 y 1993. Para López estos fallos son bastante extensos, y contienen una amplia carga de argumentación doctrinaria y de derecho comparado. Son sentencias ambiciosas, “que se apoyan en el vacío jurisprudencial existente en aquel entonces para consagrar visiones reformistas de la sociedad colombiana”. Afirma López que estas sentencias en su gran mayoría son de vital “importancia pero que no expresan los balances constitucionales vigentes”. Aun así, estas sentencias recogen de manera amplia y sistemática varios principios constitucionales por lo que se hace recurrente su citación.
- Sentencias Hito consolidadoras de Línea: Para López es claro que estas son “(...) aquellas en las que la Corte trata de definir con autoridad una subregla de derecho



constitucional y en la que usualmente se decanta un balance constitucional más complejo que el que en un comienzo fue planteado por las sentencias fundadoras de línea”.

- Sentencia modificadora de Línea: Estas son aquellas sentencias que hacen cambios fuertes de jurisprudencia dentro de la línea, haciendo cambios fundamentales a la misma.
- Sentencia reconceptualizadora de Línea: En estos casos la Corte dentro de su jurisprudencia realiza “(...) esfuerzos de reconstrucción conceptual que hacen parte de un poder que tiene la Corte de redefinir la ratio decidendi de fallos anteriores”.
- Sentencia Dominante: Finalmente esta se refiere “a la que contiene los criterios vigentes y dominantes, por medio de los cuales la Corte Constitucional resuelve un conflicto de intereses dentro de determinado escenario constitucional”, y que a ojos del analista jurisprudencial sea la que responde al criterio de interpretación de una posición dentro de la línea.

Siguiendo el mismo orden de ideas, también se encuentran las sentencias no importantes, que son aquellas que por su contenido no se puede predicar que hayan sido realmente innovadoras en sus posiciones y argumentos jurídicos. Estas se clasifican en:

- Sentencias meramente confirmadoras de principio (sentencias de reiteración): Estas sentencias de acuerdo con López “son aquellas que se ven a sí mismas



como puras y simples aplicaciones a un caso nuevo del principio, contenido en una sentencia anterior”<sup>31</sup>.

- Sentencias argumentativamente confusas o inconcluyentes: estas son aquellas que no se usan como precedente en la medida que por su baja calidad argumentativa o la dificultad en identificar la ratio decidendi de la sentencia, las hacen perder su poder de precedente jurídico.
- Sentencias en exceso abstractas con numerosos obiter dicta y poca relación con los hechos materiales del escenario constitucional: Son sentencias que para López “son en exceso abstractas, plagadas de obiter dicta y que no terminan por hacer relación concreta con el escenario constitucional que buscaban resolver”<sup>32</sup>.

Por lo tanto, habiendo hecho una síntesis de la herramienta jurídica de análisis jurisprudencial propuesta por el profesor López, se entrará a hacer un estudio jurídico de las sentencias de la Corte Constitucional alrededor del derecho al consentimiento, previo, libre e informado de los pueblos indígenas en Colombia en torno a tres tópicos así:

### **1.1. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA EN RELACION CON EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO**

En esta parte, se busca abarcar la evolución que ha tenido la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional de Colombia en lo referente al derecho de los pueblos

---

<sup>31</sup>LÓPEZ MEDINA, D. E. (2002). *El derecho de los jueces, 3a. reimp., Bogotá, Legis-Uniandes, Facultad de Derecho, 2002, 220 pp.* Bogota: Legis

<sup>32</sup>LÓPEZ MEDINA, D. E. (2002). *El derecho de los jueces, 3a. reimp., Bogotá, Legis-Uniandes, Facultad de Derecho, 2002, 220 pp.* Bogota: Legis



indígenas a la consulta previa, adentrándose específicamente en todo lo relacionado con el desarrollo que ha tenido el mismo en lo que se denomina el consentimiento previo, libre e informado, el cual se constituye en una prerrogativa que otorga el ordenamiento jurídico nacional e internacional a los pueblos indígenas para la salvaguarda real y efectiva de sus intereses dentro de un proceso de consulta.

Es decir, que en este punto se hará un recuento de las sentencias hito más importantes en materia de consulta previa, lo que logrará evidenciar cómo dentro de la línea el derecho a la consulta previa deja de ser una mera enunciación de un norma internacional, y empieza a adoptar fuerza por medio de la jurisprudencia que, a través de su ratio decidendi ha convertido en derecho viviente al otrora mero derecho positivo, y se colige también que pese a que la Corte reconoce y protege la diversidad étnica y cultural por medio de la consulta previa, aún existen restricciones y límites al alcance del derecho, siendo que la misma corte ha establecido límites al ejercicio del mismo por parte de los pueblos indígenas, condicionando en cierta medida el resultado del proceso; todo esto en el marco de una negociación de los derechos de la comunidad indígena frente al interés general.

En primer lugar, la sentencia fundadora es la T – 428 de 1992, en el cual la Corte entra a analizar una acción de tutela en la cual el Resguardo de la localidad de Cristianía solicita la protección de sus derechos a la integridad étnica y cultural frente a la construcción de una carretera de interés nacional, como era la troncal del Café, que por su construcción en un lugar ubicado dentro de una falla geológica, que adicionalmente tenía una importancia eco sistémica se empiezan a ver afectadas las aguas, esto logro



tener una influencia directa dentro del territorio de la comunidad indígena además de demostrarse la afectación de otros intereses colectivos del pueblo indígena y que ponían en grave riesgo su integridad étnica y cultural por la desprotección del Estado al momento de garantizar los estándares internacionales suscritos y ratificados por el mismo: específicamente la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la OIT.

Para la Corte Constitucional el problema jurídico consistía en analizar cómo esta situación afectaba derechos propios y colectivos de los pueblos indígenas esto en contraposición del interés general, que en principio prima sobre el particular. Según una inicial correlación establecido en la Carta Política. Para el efecto la Sala consideró, “(...) que ninguna disposición del ordenamiento constitucional puede interpretarse de manera que justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio del interés de todos, como quiera que el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual así se trate de una minoría o incluso de una persona, y la protección de los derechos fundamentales no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado”<sup>33</sup>.

La Corte Constitucional adicionalmente señala la importancia del Convenio 169 de la OIT el cual fue ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, y el cual consagra el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser consultados cuando se pretenda desarrollar una actividad dentro de sus territorios. En este sentido recalca el alto Tribunal Constitucional que es una obligación del Estado de Colombiano velar por el cumplimiento

---

<sup>33</sup> Sentencia T – 428 de 1992 emitida por la Honorable Corte Constitucional



de sus obligaciones internacionales, y especialmente tratándose de minorías étnicas. Aun así, cabe aclarar que la Corte Constitucional en esta sentencia solo hace enunciación del instrumento e introduce de manera textual algunos artículos del convenio a la sentencia. Esta sentencia es una sentencia importante e hito, pues funda la línea, en la medida que es la primera en hablar de la consulta previa, de la necesidad de participación de las comunidades en los procesos que lleguen a afectarlos, de cómo el medio ambiente sano y demás derechos considerados por la doctrina internacional como económicos, sociales y culturales pueden garantizarse mediante la activación del derecho a la consulta.

En un segundo momento, la Corte Constitucional y sus diferentes salas, durante algunos años siguen enunciando la importancia del Convenio 169 de la OIT y como se hace necesario desarrollar consultas con los pueblos indígenas para la protección de sus derechos colectivos, cuando se desarrollen actividades dentro de su territorio y que estas puedan afectarlos de manera directa. En esta medida siguen varias sentencias consolidadoras de línea que no son importantes para el objeto de análisis. Este panorama constitucional se proyecta mejor con la expedición de la sentencia SU – 039 de 1997, donde la Corte Constitucional reconoce la importancia de la Consulta Previa, no solo por su carácter internacional, sino que además aclara como la Constitución Política de Colombia en el Art. 330 ya concebía la participación activa de las comunidades en procesos que afecten el medio ambiente y sus demás derechos colectivos. Es importante recalcar que para el profesor Diego López “las sentencias de unificación (SU), no necesariamente, son sentencias hito (en cualquiera de sus formas)”. Por lo tanto, es importante señalar que esta sentencia es cita recurrentemente dentro de





la línea como se analizara más adelante, y de ahí *su importancia por ofrecer un patrón decisonal en la aplicación de la consulta previa para salvaguardar los derechos de las minorías, frente a los intereses de las mayorías*. Desde este momento la Corte Constitucional empieza a clarificar el alcance del derecho, afirmando que “cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena”.<sup>34</sup>

Siguiendo esa posición, la Corte mantiene la postura jurisprudencial de entender que el derecho a la consulta previa en sí mismo abarca la protección de varios derechos de naturaleza colectiva y que algunos parten de los denominados derechos económicos, sociales y culturales, y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia como lo son el derecho de participación (Art. 40.2 y parágrafo del Art. 330), el derecho al debido proceso (Art. 29), el derecho a la integridad del pueblo indígena (Art. 330), el principio que consagra el respeto por el carácter multicultural de la nación, y el derecho a la subsistencia (Art. 11).

Posterior a esta sentencia de unificación, la Honorable Corte Constitucional en algunas de sus sentencias se aleja del precedente constitucional referido como por ejemplo en las sentencias C-169 de 2001 y C-891 de 2002, en la medida que se afirma que “si bien la Constitución ordena que se propicie la participación de las respectivas comunidades en los asuntos relacionados con la explotación de recursos naturales en los territorios

---

<sup>34</sup> Sentencia SU – 039 de 1997 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



indígenas, de ninguna manera puede entenderse que deba necesariamente llegarse a un acuerdo como requisito sine qua non para radicar el proyecto del ley, por lo que si las mesas de concertación y el requisito de consulta previa fracasan para llegar a un acuerdo, el Estado se encuentra facultado para tomar la decisión que considere conveniente, siempre y cuando los mecanismos de participación sean razonable y suficientes, y no sólo un canal informativo de lo que se hará”.<sup>35</sup>

No obstante, lo anterior, es en otra sentencia de unificación la SU – 383 de 2003, hito dentro de la línea, en la cual se deja sentada la posición mayoritaria de la Honorable Corte Constitucional afirmando que “dada la especial significación que para la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales comporta su participación en las decisiones que puedan afectarlos, mediante el mecanismo de la consulta previa”, se considera este, como un derecho fundamental de los mismos. Para la Corte Constitucional (SU – 383 de 2003) es claro que “de conformidad con lo previsto en el artículo 94 constitucional, la participación prevista en el artículo 330 de la Carta Política es un desarrollo de la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la OIT, como quiera que este mecanismo, por ser inherente a la existencia misma de los pueblos indígenas y tribales, se entiende enunciado en todos los derechos y garantías que el ordenamiento constitucional les reconoció a estos pueblos, toda vez que sólo escuchándolos, con la finalidad de llegar a un acuerdo, o de lograr su consentimiento de las medidas propuestas, se puede proteger el carácter pluricultural y multiétnico del Estado colombiano –artículos 6 del Convenio, 1º y 7º C.P.”<sup>36</sup> En este punto resulta

---

<sup>35</sup> Sentencias C-169 de 2001 y C-891 de 2002 emitidas por la Honorable Corte Constitucional.

<sup>36</sup> Sentencia SU – 383 de 2003 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



interesante *cómo la Corte hace alusión a la necesidad de realizar procesos de consulta previa, buscando siempre el consentimiento para salvaguardar los derechos que se les ha reconocido mediante la Constitución y las leyes nacionales.*

En esta sentencia la Corte Constitucional (SU – 383 de 2003) puntualiza que “si adelantadas las consultas de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, no se logra el consentimiento de los pueblos consultados acerca de las medidas propuestas, las entidades accionadas deberán evaluar, en lo que a cada una de ellas concierne, la gravedad de las lesiones individuales y colectivas que se causen con las medidas”. A partir de esta posición jurídica se empieza a desarrollar el derecho a la Consulta Previa de la mano con el consentimiento, dejando un precedente que si bien es positivo también deja cimentada la posición de la Corte Constitucional quien finalmente determina que en cierta medida si prima el interés general, solo que este puede imponerse después de desarrollar un proceso consultivo, que tiene en cuenta las posiciones de la comunidad, buscando salvaguardar sus personas, bienes, instituciones, trabajo, cultura y territorio. Se hace especial preponderancia en lo señalado por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT que dispone que la consulta con los pueblos indígenas y tribales debe formularse “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las comunidades indígenas, acerca de las medidas propuestas”.<sup>37</sup>

En sentencias posteriores de la Corte Constitucional como en la C – 620 de 2003, se reitera que la consulta previa se constituye como un derecho fundamental de los pueblos

---

<sup>37</sup> Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.



indígenas. Y es solo hasta la sentencia T – 1040A de 2010 y la T – 129 de 2011, que la Corte Constitucional usa como fuente de derecho dentro su argumentación jurídica la sentencia del Pueblo Indígena de Saramaka contra el Estado de Surinam, expedida en el año 2007 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se hace un resumen y conceptualización del derecho a la consulta previa, y cómo debe buscarse el consentimiento, siendo este la finalidad misma de la Consulta, que abarca consigo la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Este recuento jurisprudencial alrededor de la consulta previa en relación íntima con el derecho al consentimiento previo, libre e informado permite ver como la Honorable Corte Constitucional en sus fallos hito tejó el andamiaje jurisprudencial tendiente a la construcción de la figura de la Consulta Previa, que, si se analiza desde su positivización en el Convenio 169 de la OIT, o en la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas, es bastante vaga y no estaba desarrollado, mucho menos se delimitaban su alcance, y obedecía a una enunciación de conceptos carentes de un desarrollo jurídico importante. Incluso en la sede de la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos son pocos los casos que se han conocido sobre violaciones graves y sistemáticas por parte de un Estado miembro del sistema de justicia regional, a comunidades indígenas, y más específicamente en lo relacionado con el derecho a ser consultados y obtener el consentimiento.

## **1.2. DERECHO AL CONSENTIMIENTO PREVIO LIBRE E INFORMADO**

Teniendo como punto de partida el resumen jurisprudencial referente al derecho de los pueblos indígenas a la Consulta Previa anteriormente expuesto, se hace indispensable



analizar detalladamente el momento temporal y conceptual en que ubicamos en la línea la figura del consentimiento previo, libre e informado, y cómo este se desarrolla, a tal punto que la Corte Constitucional, al igual que con la consulta, procede a delimitarlo mediante la conceptualización jurídica del derecho, trazando pautas para el desarrollo y materialización de este derecho de tanta importancia para los pueblos indígenas.

Ahora bien, para empezar, resulta necesario hacer alusión a la sentencia importante dentro de la línea, y que podría denominarse como hito y fundadora, en la medida que la Corte Constitucional en la sentencia SU – 039 de 1997 introduce el concepto del consentimiento previo, libre e informado dentro del desarrollo del derecho a la consulta previa. En este orden de ideas, la Corte dentro de esta sentencia, hace un recuento de la jurisprudencia de susodicha Corporación en lo referente a la Consulta Previa cuando se desarrollan actividades de explotación de recursos naturales dentro de sus territorios. Para la Corte Constitucional es bastante claro como el numeral 2 del Art. 6 del Convenio 169 de la OIT, determina una obligación internacional de los Estados suscriptores del Tratado, que se traduce en que la “aplicación del Convenio deberá efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.<sup>38</sup>

Aun así la Corte en esta sentencia y de ahí su importancia, crea un patrón decisional que más adelante se podrá ver en la línea jurisprudencial analizada, en el medida en que aclara que “cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; (...) en todo caso

---

<sup>38</sup> Sentencia SU – 039 de 1997 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



deben arbitrarse los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros”.<sup>39</sup> En esta medida, es posible colegir que el Tribunal Constitucional determinó que no existe la posibilidad que las comunidades o pueblos indígenas que se encuentren dentro del procedimiento para la consulta previa, asuman posiciones extremas y totalmente negatorias, y por lo tanto debe llegarse siempre a un acuerdo, aun cuando la comunidad no lo esté en realidad, o considere que la afectación es muy grande en comparación con el beneficio –o no- que podrían obtener y sientan su posición en impedir la realización de algún proyecto, lo cual no sería posible. Bajo esta óptica prima el interés general, como un principio rector de la Carta Política, aunque, el Estado a través de la Corte Constitucional establece ciertos condicionantes para evitar abusos y desproporcionalidades en la actividad impositiva de las políticas mayoritarias.

Aun así, también, esta sentencia asume una discusión importante alrededor del verdadero propósito de la consulta previa, considerándolo siempre como derecho y no como un mero procedimiento, lo cual desnaturalizaría la figura. Lo anterior se evidencia cuando la Corte en la sentencia SU – 039 de 1997 afirma que “(...) no tiene por consiguiente el valor de consulta la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales. Es necesario que se cumplan las directrices antes mencionadas, que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad y que finalmente ésta se manifieste, a través de sus representantes autorizados, su conformidad o

---

<sup>39</sup> Sentencia SU – 039 de 1997 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



inconformidad con dicho proyecto y la manera como se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica”.<sup>40</sup>

Esta sentencia, marca una pauta que es seguida dentro de la línea por sentencias no importantes, y que son confirmadores de la posición de la Corte como lo son la T – 652 de 1998, T – 634 de 1999, C – 418 de 2002 o la C – 620 de 2003, las cuales de manera textual transcriben el contenido del Art. 6 del Convenio 169 de la OIT y lo relacionan íntimamente con el Art. 330 de la Constitución Política de Colombia. Estas sentencias no desarrollan el consentimiento previo, libre e informado y siguen un patrón decisonal marcado en su momento por la sentencia de unificación.

Luego, aparece la sentencia SU – 383 de 2003, la cual determina que “si adelantadas las consultas de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, no se logra el consentimiento de los pueblos consultados acerca de las medidas propuestas, las entidades accionadas deberán evaluar, en lo que a cada una de ellas concierne, la gravedad de las lesiones individuales y colectivas que se causen con las medidas, a fin de implementarle al Programa los correctivos que sean necesarios para salvaguardar a las personas, sus bienes, instituciones, trabajo, cultura y territorio.”<sup>41</sup> Este argumento, ya se venía desarrollando desde la SU – 039 de 1997, lo cual significaría que se sigue con un patrón decisonal dentro de la línea, que es claramente marcado al definir que siempre hay que tener presente la posibilidad de reparar y en todo caso evitar graves afectaciones a la comunidad consultada, toda vez que los proyectos administrativos o legislativos que

---

<sup>40</sup> Sentencia SU – 039 de 1997 emitida por la Honorable Corte Constitucional.

<sup>41</sup> Sentencia SU – 383 de 2003 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



se planean implementar, con o sin la aprobación de la comunidad dentro del proceso de consulta previa, pueden generar afectaciones a las comunidades en oposición.

No obstante lo anterior es importante aclarar que la Corte es enfática en la sentencia SU – 383 de 2003 al asegurar que “el derecho a la consulta previa, previsto en el Convenio 169, no conlleva el derecho de los pueblos indígenas y tribales a vetar las medidas legislativas y administrativas que los afectan, sino que se presenta como una oportunidad para que los Estados partes consideren y valoren las posiciones que sobre sus decisiones tienen los integrantes y representantes de las minorías étnicas nacionales, forzándose a propiciar un acercamiento y, de ser posible, un acuerdo.”<sup>42</sup> En este punto esta sentencia sienta un precedente jurisprudencial, que, sin apartarse de la línea, desarrolla mucho más el derecho, y entra a dirimir la discusión de cuál es la consecuencia del consentimiento, es decir, si las comunidades podrían vetar los proyectos propuestos por el Estado, a lo que la Corte responde que no es así, en el entendido que no podrían existir posiciones absolutas y estáticas por parte de las comunidades.

Para la Corte Constitucional en esta sentencia la consulta y el consentimiento son vistos como una “oportunidad que debe ser utilizada para que dichos pueblos y autoridades conozcan la posición de las mayorías nacionales, en torno de las medidas consultadas, y participen activamente en ellas, usando canales apropiados y, en consecuencia, propiciando un acercamiento”.

---

<sup>42</sup> Sentencia SU – 383 de 2003 emitida por la Honorable Corte Constitucional.





La sentencia SU – 383 de 2003 es mucho más concreta al momento de tratar los resultados de una consulta previa, aclarando que esta debe buscar el consentimiento, sin que eso signifique que, de entrada, el Estado conoce que la decisión de la comunidad esta desprovista de fuerza vinculante. Esto resulta problemático en la medida en que parece convertir, en cierta medida, el derecho a la autodeterminación, en un mero procedimiento informativo, aun cuando la Corte recalca que no debe ser así, reafirmando que el Estado deberá garantizar los derechos de la comunidad y de ser el caso repararlos.

Después de la sentencia mencionada, la Corte Constitucional analiza otros casos de tutela y constitucionalidad alrededor de la materia, y continua con la posición asumida en las sentencias SU – 039 de 1997 y la SU – 383 de 2003, en el sentido de aclarar que la consulta previa y el consentimiento no generaran veto ni posiciones absolutas. Es así como dicha Corporación expide las sentencias C – 737 de 2005, T – 880 de 2006, C – 030 de 2008, C – 461 de 2008, entre otras, que son sentencias reiterativas dentro de la línea, y que mantienen la carga argumentativa estática a lo dicho en fallos hito anteriores, en lo referente a que: 1) no pueden existir dentro del proceso de consulta posiciones absolutas que permitan plasmarse la posibilidad de veto de medidas administrativas o legislativas, 2) que debe buscarse el consentimiento dentro de los procesos de consulta, logrando la efectiva participación de la comunidad, y 3) que debe entenderse como un derecho y no como un mero procedimiento.

Siguiendo la línea argumentativa, la sentencia T – 769 de 2009, o la T – 547 de 2010, e incluso la T – 1045A de 2010, introducen al ordenamiento jurídico colombiano fallos de



la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como es el caso de la Sentencia del Pueblo de Saramaka contra Surinam de 2007. Esta sentencia es fundamental en la medida que hace un análisis comparado e introduce un Informe Especial del Relator de Naciones Unidas para los pueblos Indígenas, que señala de antemano la importancia del derecho de consulta previa, exigiendo a los Estados garantizar en todo momento el consentimiento de la comunidad, afirmando que es “esencial el consentimiento libre, previo e informado para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en relación con grandes proyectos de desarrollo”<sup>43</sup>.

La Corte Interamericana en esta sentencia genera un patrón mediante un argumento jurídico que cumple las veces de ratio decidendi y determinando que “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [...], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar [...], sino también *debe obtener* el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”<sup>44</sup>.

En estas jurisprudencias igualmente se trae a colación las sentencias hito como son la SU – 039 de 1997 y la SU – 383 de 2003, y pese a importante mención bibliográfica internacional, se mantiene y refuerza la posición de la Corte haciendo un amplio desarrollo en torno al mismo tópico y reafirmando los límites evidenciados en fallos anteriores.

---

<sup>43</sup> <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9697.pdf?view=1>

<sup>44</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)



Lo anterior queda claro en la T – 161 de 2011, en la que la Corte hace un análisis y recuento de su jurisprudencia, lo cual se puede observar de forma mucho más detenida si se leen los pies de página y las fuentes utilizadas, encontrando como resultado que la línea es estática, firme y por lo tanto son reiterativas las posiciones en los fallos posteriores.

En este punto es importante señalar que dentro de la línea surgen sentencias importantes por su rica carga argumentativa como lo es la sentencia T – 129 de 2011, la cual asegura que “toda medida administrativa, de infraestructura, de proyecto u obra que intervenga o tenga la potencialidad de afectar territorios indígenas o étnicos deberá agotar no sólo el trámite de la consulta previa desde el inicio, sino que se orientará bajo el principio de participación y reconocimiento en un proceso de diálogo entre iguales que tendrá como fin el consentimiento, previo, libre e informado de las comunidades étnicas implicadas”<sup>45</sup>.

También es clara la Corte al determinar que “por ello, todo proceso deberá calificarse conforme a las características propias de cada caso concreto ya que lo que está de por medio no es sólo la expectativa de recibir ciertos beneficios financieros por un proyecto económico, sino entender y reconocer que lo que está en juego es el presente y futuro de un pueblo, de un grupo de seres humanos que tiene derecho a auto-determinarse y defender su existencia física y cultural, por absurdas o exóticas que para algunos puedan parecer sus costumbres y modos de vida”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Sentencia T – 129 de 2011 emitida por la Honorable Corte Constitucional.

<sup>46</sup> Sentencia T – 129 de 2011 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



Por esta razón, en este punto, la Corte resalta la necesidad de que la discusión no sea planteada en términos de quién veta a quién, “sino que ante todo se trata de un espacio de disertación entre iguales en medio de las diferencias, oportunidad para que los organismos estatales y concesionarios del Estado puedan explicar de forma concreta y transparente cuáles son los propósitos de la obra y la comunidad pueda exponer cuáles son sus necesidades y puntos de vista frente a la misma.” Ahora bien, la Corte dentro de esta línea y dentro de esta sentencia (T – 129 de 2011), determina que deberá darse el consentimiento de la comunidad en aquellos casos que “(i) impliquen el traslado o desplazamiento de las comunidades por la obra o el proyecto; (ii) estén relacionados con el almacenamiento o vertimiento de desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o (iii) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma, entre otros.”<sup>47</sup>

En este orden de ideas, por ejemplo, la sentencia T – 698 de 2011 resulta muy interesante, no porque haga un cambio en la línea, sino porque introduce otras fuentes de derecho que en otros fallos no habían sido tenidas en cuenta. Menciona v.gr. fuentes doctrinarias como el libro “La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del Derecho Internacional” del Profesor César Rodríguez Garavito, Meghan Morris, Natalia Orduz Salinas y Paula Buriticá del año 2010. De igual forma, señala la Corte que es necesario tener en cuenta “la Recomendación General XXIII que hizo el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de agosto de 1997, para que “ninguna decisión

---

<sup>47</sup> Sentencia T – 129 de 2011 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



relacionada con los derechos de los miembros de los pueblos indígenas se adopte sin obtener su consentimiento informado”<sup>48</sup>.

Posterior a estas sentencias se puede evidenciar que la línea se vuelve reiterativa y no añade más especificidades de las que ya las sentencias hito han introducido al derecho a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado.

A continuación, se traerá a colación las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia que hacen parte de la línea jurisprudencial de la consulta previa y el consentimiento previo libre e informado. El objeto del cuadro es detallar cual es la temática general que traen dichos fallos. De igual forma analizar cuáles son las fuentes de derecho formales e informales de las que se vale susodicha Corporación, de esta manera se va decantando que sentencias son importantes y que otras no lo son.

<b><u>SENTENCIA</u></b>	<b><u>TEMATICA</u></b>	<b><u>FUENTES BIBLIOGRAFICAS</u></b>
SU – 039 DE 1997	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado  Convenio 169 de OIT Artículo 6 numeral 2. “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el	Convenio 169 de la  OIT

<sup>48</sup> Sentencia T – 698 de 2011 emitida por la Honorable Corte Constitucional.



	<p>consentimiento acerca de las medidas propuestas”.</p> <p>Señala que el consentimiento no debe entenderse de forma absoluta, porque iría en contra de los preceptos del estado democrático.</p>	
T – 652 DE 1998	<p>Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado</p> <p>Artículo 6 numeral 2. “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.</p> <p>Es reiterativa de la Sentencia SU039 -1997.</p>	<p>Convenio 169 de la OIT</p> <p>Sentencia SU 383 -200</p>
T – 634 DE 1999	<p>Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado</p> <p>Establece que la Consulta Previa encuentra su sustento en el Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>Convenio 169 de la OIT</p>
C – 169 DE 2001	<p>Consulta Previa/No Consentimiento Previo, Libre e Informado</p>	<p>Convenio 169 de la OIT</p>



C – 418 DE 2002	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado Derechos fundamentales de las comunidades indígenas	Convenio 169 de la OIT Sentencia T- 652 - 1998. Sentencia SU 039-1997.
C – 891 DE 2002	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado La Consulta Previa debe desarrollarse con la finalidad de llegar un acuerdo u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas.	Convenio 169 de la OIT/Código de Minas Sentencia C-169-2001 Sentencia SU 039-1997 Sentencia T-652 - 1998.
C – 620 DE 2003	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado. Esta sentencia añade que la condición resolutoria sólo opera con consentimiento de la comunidad.	Convenio 169 de la OIT/Código de Minas Sentencia C-891-2002 Sentencia C-169-2001



		Sentencia SU 039-1997 Sentencia T-652 - 1998.
SU – 383 DE 2003	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado La consulta previa debe formularse “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las comunidades indígenas, acerca de las medidas propuestas”.	Convenio 169 de la OIT Sentencia T418-2002 Sentencia Su 039-1997
C – 737 DE 2005	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT Sentencia SU 039 - 1997
T – 880 DE 2006	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT Sentencia C 418-2002 Sentencia SU 030-1997





C – 382 DE 2006	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT Sentencia T 652 - 1998 Sentencia SU 039- 1997 Sentencia T757- 2005 Sentencia C418- 2002 Sentencia SU 383 - 2003
C – 208 DE 2007	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT Sentencia T-737- 2005
C – 030 DE 2008	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT. T – 382 DE 2006. SU – 383 DE 2003. SU – 039 DE 1997. T-652 de 1998. C-418 de



		2002. C-208 de 2007. C-169 de 2001.
C – 175 DE 2009	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT T – 382 DE 2006. SU – 383 DE 2003. SU – 039 DE 1997. T-652 de 1998. C-418 de 2002. C-891 de 2002. C-208 de 2007. C-169 de 2001.
C – 461 DE 2008	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT. C – 169 DE 2001. T – 382 DE 2006. SU – 383 DE 2003. SU – 039 DE 1997. T-652 de 1998. C-418 de



		2002. C-208 de 2007. C-169 de 2001.
C – 615 DE 2009	Consulta Previa (Se hace una línea jurisprudencial) /Consentimiento Previo, Libre e Informado Señala la necesidad de buscar un consentimiento.	Convenio 169 de la OIT. C-169 de 2001.
T – 154 DE 2009	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT,
T – 769 DE 2009	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado Debe tratarse de un consentimiento previo, libre e informado. Indicando que aquellas decisiones que vayan en contra del consentimiento deben ser debidamente justificadas.	Convenio 169 de la OIT. Corte IDH, Saramaka contra Surinam. Informe del Relator Especial de ONU. SU-039 de 1997.
C – 702 DE 2010	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado	Convenio 169 de la OIT. T – 382 DE 2006. C – 030 DE



	<p>La Consulta Previa se debe forjar un consentimiento previo, libre e informado.</p> <p>Además, debe realizar con buena fe en búsqueda de un consenso real.</p>	<p>2008. SU – 383 DE</p> <p>2003. C-175 de</p> <p>2009. C-169 de</p> <p>2001. C.620 de</p> <p>2003. C-891 de</p> <p>2002.</p>
<p>C – 608 DE</p> <p>2010</p>	<p>Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado</p>	<p>Convenio 169 de la OIT.</p>
<p>C – 915 DE</p> <p>2010</p>	<p>Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado</p> <p>Indica que la consulta previa debe ser en miras de lograr un acuerdo o consentimiento y que esto no traduce en veto. Y que en caso de no conseguirse, se deben intentar fórmulas de concertación.</p>	<p>Convenio 169 de la OIT.</p> <p>C-030 de 2008. SU-383 de 2003. C-161 de 2008. T-382 de 2006. C-615 de 2009C-608 de 2010.</p>
<p>T – 547 DE</p> <p>2010</p>	<p>Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado</p> <p>La consulta previa debe dirigirse al consentimiento previo, libre e informado.</p> <p>Aunque la Corte reconoció que en cada caso queda en manos de la institución a cargo</p>	<p>Convenio 169 de la OIT. Menciona Jurisprudencia de la Corte Constitucional y también de la Corte IDH. Su-039</p>



	evaluar la gravedad de las lesiones individuales y colectivas.	de 1997. C-169 de 2001. Su-383 de 2003. C-208 de 2002.
T – 1045A DE 2010	Consentimiento Previo, Libre e Informado Indica que los principios de buena fe y de consentimiento previo, libre e informado son esenciales para el desarrollo de la consulta previa. Además, cita a la sentencia de Saramaka contra Surinam, en donde se afirma que se debe obtener el consentimiento, previo, libre in formado según las costumbres y tradiciones.	Convenio 169 de la OIT. Corte IDH, Saramaka contra Surinam. Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Informe del Relator Especial de ONU. C-769 de 2009.
C – 187 DE 2011	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado Reconoce que no hay veto, que en la Consulta previa se debe tener miras a lograr el acuerdo o consentimiento.	Convenio 169 de la OIT. SU-039 de 1997. C-891 de 2002. SU-383 de 2003. C-750 de 2008. C-461 de 2008- C608 de 2010,



C – 882 DE 2011	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado. Consentimiento es indispensable en casos de: i. desplazamiento o traslado. ii Vertimiento de tóxicos y iii. Alto impacto ambiental, cultural y social.	Jurisprudencia de la Corte Constitucional. T-129 de 2011.
C – 366 DE 2011	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado Se debe obtener el consentimiento previo, libre e informado en casos de planes de desarrollo.	Jurisprudencia de la Corte Constitucional. C-175 de 2009.
T – 116 DE 2011	Consulta Previa/Consentimiento Previo, Libre e Informado Miras a alcanzar el consentimiento, ante desacuerdo se deben entablar fórmulas de acuerdo. Además se indica lo ya dicho en la Sentencia C-033 de 2008 que el concepto de veto debe ser desechado.	Revisar Pie de Página No. 83 y 84. SU-039 de 1997. Su-383 de 2003. C-208 de 2007. C-615 de 2009.
T – 129 de 2011	Consentimiento Previo, Libre e Informado Indicó que el consentimiento previo, libre e informado es obligatorio en aquellos casos en los que hay traslado o desplazamiento,	Sentencias: SU-039 de 1997. Su-383 de 2003. C-461 de 2008. C-175 de



	<p>vertimiento de sustancias tóxicas o alto impacto ambiental, social y cultural.</p> <p>Consulta Previa como derecho fundamental.</p> <p>Además, indicó que los indígenas deben participar de los beneficios.</p>	<p>2009. T-769 de 2009.</p>
<p>T – 698 DE 2011</p>	<p>Consentimiento Previo, Libre e Informado</p> <p>En cuanto al tema de si la consulta previa sólo debía buscar el consentimiento previo, libre e informado en los casos de planes de desarrollo o inversión, amplió la regla a cualquier forma de intervención que genere un alto impacto.</p>	<p>Convenio 169 de la OIT. Corte IDH, Saramaka contra Surinam. T – 129 DE 2011. T – 769 DE 2009.</p> <p>Recomendación del Comité de Eliminación Racial. Doctrina.</p> <p>Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas de ONU.</p>



### **1.3. CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO Y EL PODER DE VETO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS**

Finalmente, dentro del análisis de la línea jurisprudencial acá mencionada, es evidente como esta ha sido más clara al momento de determinar cada vez y de manera más enfática que no existe posibilidad de veto por parte de las comunidades a las propuestas de proyectos administrativos o legislativos que los lleguen a afectar de manera directa y que tengan un impacto real sobre la comunidad. Desde hace varias sentencias se ha esclarecido cual es la posición de la Corte, que se encuentra en el medio de ambas posiciones polares que son el derecho a la consulta previa como mera información, o el derecho a la consulta previa con poder de veto.

La Corte ha marcado su línea en un punto intermedio, que es donde conceptualmente se encuentra el derecho al consentimiento, previo, libre e informado. Esta afirmación tiene su base en que igualmente dentro de un proceso de consulta previa que trate de asuntos que puedan afectar de manera grave y directa los derechos colectivos y demás consagrados en diferentes instrumentos, se requerirá que se dé el consentimiento de la comunidad para que este pueda darle legitimidad al proyecto administrativo o legislativo que se pretenda impulsar, aunque como quedo claro su posición no es vinculante. Cabe recordar que, si bien su decisión no puede vetar la realización de una actividad, si se garantizará que el Estado tenga siempre entre sus propósitos superiores la salvaguarda de los derechos colectivos de la comunidad. Es acá donde emerge la pregunta que oriento el presente trabajo: ¿La jurisprudencia de la honorable corte constitucional protege, de manera adecuada y suficiente, el derecho fundamental a la subsistencia y





autodeterminación de los pueblos indígenas de Colombia? Y la respuesta parecería ser que la protección en sede constitucional es poderosa pero aun precaria.

En este punto cabe señalar, que, dentro de la línea jurisprudencial respecto de la prerrogativa de veto como resultado del consentimiento previo, libre e informado, en la mayoría de fallos se cita la sentencia SU – 383 de 2003 como fuente jurisprudencial importante, lo cual marca una posición unificada de la Corte, que siempre ha estado encaminada a proteger a los grupos étnicos sin dotarlos de poderes absolutos como el de veto dentro de los procesos de consulta previa. Así, por ejemplo, en sentencias como la C – 175 de 2009 se afirma por parte de la Corte Constitucional que “la protección del derecho fundamental a la consulta, entonces, se circunscribe al ejercicio de acciones dirigidas a obtener el consenso o la concertación. Sin embargo, cuando luego de agotado un procedimiento previamente definido, con pretensión de incidencia en la medida a adoptar y llevado a cabo bajo los postulados de la buena fe, las comunidades tradicionales no prestan su consentimiento, no por ello el Estado se ve inhabilitado para proferir la medida legislativa. Con todo, esa política deberá contar con los instrumentos necesarios para salvaguardar los derechos e intereses relacionados con la identidad diferenciada de dichos pueblos, a fin de preservar la diversidad étnica y cultural protegida por la Constitución”.

De igual manera respecto del no veto por parte de las comunidades como ya se mencionó anteriormente, es la sentencia T – 129 de 2011 la que desarrolla esta posición, y es por esa razón que esta sentencia es utilizada como principal cita referencial en esta materia y es tenida en cuenta por una serie de sentencias que no son importantes y que



reiteran las posiciones mayoritarias y unitarias que ha tenido la Corte. Otras sentencias como la T – 376 de 2012 agregan nuevos componentes a la conceptualización del derecho como el que indica “que desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, la participación de los pueblos indígenas y de las comunidades afrocolombianas tiene tres facetas: la simple participación, relativa a su intervención en los órganos decisorios de carácter nacional y a la incidencia que sus organizaciones puedan tener en los escenarios de su interés; la consulta previa, exigible frente a cualquier medida que pueda afectarlas directamente y el consentimiento previo, libre e informado, cuando tal medida produzca una afectación intensa de sus derechos –en especial de sus derechos territoriales- o amenace su integridad o su subsistencia”.

En fallos posteriores a este como serían las sentencias T – 438 de 2015, T – 661 de 2015 y la T – 485 de 2015, se evidencia como se sigue firmemente el patrón decisional de las sentencias mencionadas anteriormente dejando claro que, según nuestra jurisprudencia, no existe veto, y que además debe darse el consentimiento cuando se pueda corroborar a ciencia cierta cuál es la afectación que se pueda dar al pueblo indígena con la realización de un proyecto dentro de sus territorios.



<b><u>SENTENCIA</u></b>	<b><u>TEMATICA</u></b>	<b><u>FUENTES</u></b> <b><u>BIBLIOGRAFICAS</u></b>
T – 379 de 2011	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay derecho de veto. En cuanto al veto señala que la consulta previa debe realizarse con miras a obtener el consentimiento lo cual no traduce en veto. Y cuando no es posible llegar a un acuerdo se deben presentar fórmulas de concertación a la comunidad.	C – 030 DE 2008. Pie de Página No. 120
T – 601 DE 2011	Consentimiento Previo, Libre e Informado. Reiterativa de Sentencia T-129 de 2011.	Solo la parte resolutive suspende por falta de Consentimiento Previo, Libre e Informado.
T – 693 DE 2011	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay derecho de veto. Cita la Sentencia T-129 de 2011.	T – 129 DE 2011. T-769 de 2009. Convenio 107 de OIT.



	Y el consentimiento previo, libre e informado es indispensable en tres casos: i. El traslado o desplazamiento de las comunidades, ii el vertimiento de desechos tóxicos y, iii. Alto impacto social, cultural y ambiental.	Caso KakmakKosek v. Paraguay.
C – 331 DE 2012	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto. Cita la sentencia T-129 de 2001. Indica que no hay poder de veto, y que en casos en los que hay una afectación demasiado intensa sólo es razonable proseguir si consiguen el consentimiento de la comunidad afectada.	C – 030 DE 2008. C – 175 DE 2009. C – 366 DE 2011. C-169 de 2001.
C – 641 DE 2012	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto. No pueden existir posiciones impositivas. No pueden darse un escenario extremo de resistencia	T – 129 DE 2011 Sawhoyama v Paraguay. Yakie Axa v. Paraguay.



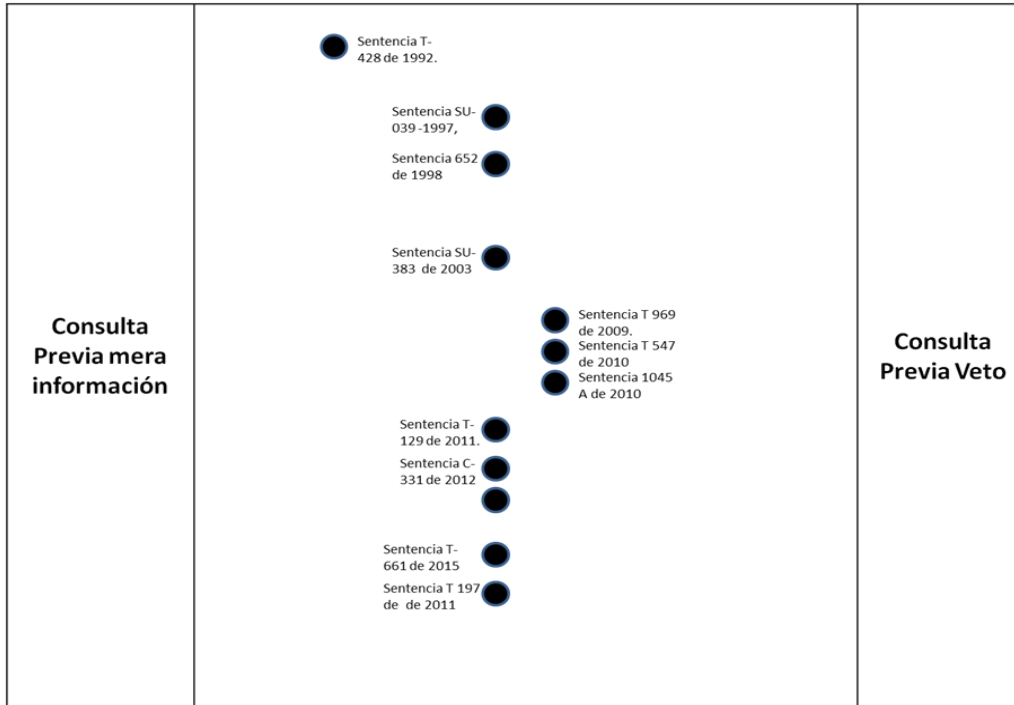
	absoluta. Debe analizarse teniendo en cuenta cada caso en particular.	
T – 376 DE 2012	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto. No es un derecho absoluto. Reiterativa de sentencias C-331 de 2012 y T-129 de 2011.	T – 129 DE 2011
T – 680 DE 2012	Consentimiento Previo, Libre e Informado Reiterativa de T-693 de 2011 y T-129 de 2011.	Jurisprudencia de la Corte Constitucional Su-039 de 1997. Saramaka.
T – 1080 DE 2012	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto. Reiterativa de T-129 de 2011.	T 129 DE 2011. SU – 039 DE 1997.
T – 049 DE 2013	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto. Hay que ponderar. Reiterativa T-129 de 2011.	T – 129 DE 2011
T – 461 DE 2014	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto.	T – 129 DE 2011. T – 376 DE 2012.



	Reiterativa T-129 de 2011 y T-376 de 2012.	
T – 462A DE 2014	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto. Hallar alternativa menos lesiva.	SU – 039 DE 1997. T – 1080 DE 2012. T – 129 DE 2011.
T – 550 DE 2015	Consentimiento Previo, Libre e Informado.	Concepto
T – 438 DE 2015	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto. No sólo hay un deber de realizar la consulta, también se debe buscar el consentimiento previo, libre e informado.	SUBREGLA DE LA T – 129 de 2011, donde se deja más que claro que no existe veto.
T – 661 DE 2015	Consentimiento Previo, Libre e Informado desde el punto de vista de la proporcionalidad. No hay veto.	SUBREGLA DE LA T – 129 de 2011, donde se deja más que claro que no existe veto.
T – 485 DE 2015	Consentimiento Previo, Libre e Informado. No hay veto.	SUBREGLA DE LA T – 129 de 2011, donde se deja más que claro que no existe veto.



## GRAFICACION DE LA LINEA JURISPRUDENCIAL ANALIZADA



Como conclusión puede afirmarse que la respuesta a la pregunta de si el consentimiento previo, libre e informado puede entenderse como veto no es sencilla de resolver, ya que se ubica ante un problema de dos polos difíciles de conciliar, así lo propone la Corte Constitucional en la Sentencia T-129 de 2011, que de un lado sitúa la consulta previa veto (que estaría dentro de los términos de la Convención pero que genera todo tipo de resistencia) y por el otro la consulta previa mera información (que no estaría conforme con la Convención y que con frecuencia es empleada para aparentar un cumplimiento de dicho instrumento). (Sentencia T 129 de 2011)

Luego de revisar los distintos fallos de la Corte Constitucional alrededor del tema de la consulta previa se pudo localizar su primer antecedente en la Sentencia T-482 de 1992,



donde se encuentra un modelo todavía incipiente de lo que entendemos hoy como consulta. Es hasta el año 1997, con la sentencia SU - 039, que se recurre al artículo 6 del Convenio 169 y se aclara que la consulta previa debe propender por la búsqueda del consentimiento previo, libre e informado. Decisión que es ratificada en el fallo T-652 de 1998, que reitera lo pronunciado en la sentencia unificadora.

Como se puede apreciar en el año 2003 todavía no ocurre un cambio sustancial con respecto al fallo de 1997, aún se conservan los artículos 6 y 7 del Convenio de 169 como sustento de la consulta previa y se plantea la necesidad de lograr acuerdo o consentimiento.

Es después del año 2007 cuando la Corte interamericana se pronuncia en el fallo Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam que se produce un cambio en la jurisprudencia constitucional colombiana. Que vio necesario pronunciarse determinando primero que no había veto, que la Corte Constitucional en reiterados fallos desechó esta posibilidad por resultar impositiva y contraría a un Estado democrático de derecho. En los pronunciamientos posteriores, como en la sentencia T-769 de 2009 se introduce lo reseñado por la Corte Interamericana, que el consentimiento previo libre e informado pasaba a ser esencial. En igual sentido, en la sentencia T-1040 A de 2010 se acoge a lo dicho en Saramaka, reseñando que se debía obtener el consentimiento previo, libre e informado según sus costumbres y tradiciones.

En el año 2011 se nota una regresión que la marca la sentencia T-129, sin embargo, esta sentencia trae un desarrollo en la materia porque introduce tres casos en los que el consentimiento previo, libre e informado es obligatorio, limitando su obligatoriedad a





estos tres eventos y sujetándolo a la gravedad de los derechos involucrados. Y marca la línea que lleva la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, que se resiste a la idea del veto y propone un modelo más abierto, en donde se debe pretender el consentimiento hasta donde sea posible y no se pueden imponer decisiones desproporcionadas. Con los siguientes pronunciamientos de 2015 y 2016 queda marcada la postura de no veto, que se trata de un dialogo descartando todo escenario adversarial y manejando el tema del consentimiento desde el punto de vista de la proporcionalidad.

Al final, se encuentra que los fallos a partir del 2011 se ajustan por completo a la Sentencia T-129 de 2011, que sin negar el desarrollo material que ha ocurrido, dado a las presiones casuísticas que se han realizado, son muchos los fallos que aportan a la casuística sin desmarcarse del fallo de SU-039 de 1997; Se puede decir así que más que diferenciarse lo que acontece es que desarrollan el contenido decisonal, vale decir, ahora al igual que antes se debe tener en miras el consentimiento previo, libre e informado revisando las particularidades de cada caso, permitiendo un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades encargadas de decidir.

Es así como se apertura el debate que desde la academia debe darse, en torno a si esta prolija emisión de sentencias salvaguardan de manera idónea el principio de protección de la diversidad étnica Nacional, principio este que, por tener la categoría de fundante, debe ser desarrollado, en mi criterio, de manera más contundente por nuestra Honorable Corte Constitucional; Buscando una cercanía mayor con el derecho de los pueblos indígenas al veto como posibilidad real para una adecuada y verdadera protección de su existencia y de paso como un manera idónea de protección de la diversidad étnica y



cultural del País. Esta conclusión abre la puerta a la discusión y anima a seguir adelante en la investigación que en el presente escrito se ha desarrollado.



## CONCLUSIONES

El análisis efectuado, siguiendo la perspectiva contenida en la pregunta orientadora, nos permite concluir que la garantía constitucional a la consulta previa, ha sido objeto de un riguroso análisis por parte de nuestra Corte Constitucional, análisis que ha generado un avance significativo en su comprensión, pero por sobre todo ha permitido que los pueblos indígenas titulares de esa garantía superior vean a la jurisdicción constitucional como una herramienta de amparo a sus derechos fundamentales.

Al tiempo, la corte se ha dado el trabajo de delimitar los alcances de la garantía constitucional, siendo de resaltar que hoy la consulta previa sea tratada ya como un derecho fundamental de las comunidades indígenas. Este avance sin duda es el resultado de la adecuada interpretación del principio constitucional que propende por la preservación de la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana; no obstante lo anterior y pese a que al introducir en la jurisprudencia la exigencia del consentimiento previo, libre e informado, el ideal de protección a la diversidad étnica esta aun distante, pues en la medida en que las comunidades no estén en capacidad fáctica y legal de ejercitar el derecho al veto sobre determinaciones que pongan en riesgo su pervivencia como pueblos originarios, la diversidad étnica de la Nación seguirá amenazada por el avance hegemónico de la cultura mayoritaria. Lo anterior no significa que el tema sea tan simple de resolver, pues como se pudo ver en la línea jurisprudencial es punto de avance actual, es el resultado del análisis minucioso y puntal de varios casos que han generado los insumos los escenarios adecuados para construir el entramado de protección a las comunidades indígenas Colombianas, escenarios que han evolucionado en la medida



en que las mismas comunidades afectadas han participado activamente, por medio de activismo judicial inicialmente y últimamente en espacios políticos de discusión, y son en mi criterio estos últimos los que permitirán a las comunidades indígenas lograr mayores reivindicaciones en sus derechos. Esto último debido a que en el marco de la discusión política y desde la sana controversia podrían depurarse algunas “malas prácticas”<sup>49</sup> que ponen en entre dicho el ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa.

Puede afirmarse con toda contundencia que la consulta previa, como paso preliminar para avanzar en pro del derecho al veto de las comunidades indígenas, está en este momento en un punto intermedio, punto este que la jurisprudencia a ha denominado derecho emitir un consentimiento previo, libre e informado, construcción teórica que en su esencia está avanzando paulatinamente a la configuración de mayores garantías para los derechos de las comunidades indígenas todoesto en pro de garantizar la plena vigencia del principio constitucional de protección especial a la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.

Como producto de lo anterior, pareciere acertado concluir que acercar el concepto de consulta previa al de consentimiento libre, previo e informado ha permitido proteger de manera adecuada los derechos constitucionales a la autonomía, integridad y territorio de las comunidades indígenas y dejan en el punto adecuado el debate de la pertinencia de avanzar hacia la figura del derecho al veto.

---

<sup>49</sup> Se sabe de divisiones internas en las comunidades que muchas veces tienen orígenes en intereses particulares que sobre pasan el interés comunitario, divisiones que son puestas de presente en dilaciones injustificadas en algunos los procesos de consulta previa



Por otro lado, pareciere que el avance jurisprudencial resulta suficiente para proteger de manera adecuada el principio constitucional de protección de la diversidad étnica de la Nación Colombiana, pues el paso de la consulta previa al consentimiento previo, libre e informado puede verse como un punto de inicio del debate acerca de la incursión en los terrenos del derecho al veto. Discusión interesante que la corte está en mora de indagar más afondo.



## BIBLIOGRAFÍA RELEVANTE

- ACNUR. (2009). <http://www.acnur.org>. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/>
- Anaya, J. (2014). *Informe del relator especial sobre el estado de los derechos indígenas*. Onu.
- Betancur, A. C. (2014). *La consulta previa a los pueblos indígenas - De la participación democrática a la expropiación de territorios*. Bogota, D.C. Recuperado el Mayo de 2017, de [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com\\_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121)
- César Rodríguez Garavito, M. M. (2010). *La consulta previa a pueblos indígenas - Los Estandares del Derecho Internacional*. Bogota, D.C.: Programa de Justicia Global y Derechos Humanos Universidad de los Andes. Recuperado el Abril de 2017, de [http://www.odracial.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/266.pdf](http://www.odracial.org/files/r2_actividades_recursos/266.pdf)
- Comisión presidencial para la reforma del Estado Colombiano - ALVARO TIRADO MEJÍA, HAROLD BANQUERO y OTROS. (1990). *Las obligaciones del Estado frente al Bienestar Social de la comunidad*. Bogota, D.C. .
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (15 de 03 de 2016). <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/funciones.php>
- Crudo Transparente. (2016). *Alcances de la consulta previa en Colombia: derechos, desafíos y recomendaciones*. Bogota, D.C. Obtenido de [http://crudotransparente.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=158&Itemid=106](http://crudotransparente.com/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=106)
- DANIELA ALBAN DOMINGUEZ, G. A. (2015). *LAS RUTAS DE LA CONSULTA - Una discusión sobre la reglamentación de la consulta previa, libre e informada*. Bogota, D.C.: ILSA. Recuperado el Mayo de 2017, de [http://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2016/09/las\\_rutas\\_de\\_la\\_consulta\\_p.pdf](http://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2016/09/las_rutas_de_la_consulta_p.pdf)
- David, H. (2008). *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires. Recuperado el Mayo de 2017, de [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_33592-1522-1-30.pdf?130411230308](http://www.kas.de/wf/doc/kas_33592-1522-1-30.pdf?130411230308)



Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá, D.C.

Edición Web Revista Semana 05/31/2016. (2016). *semana sostenible*.

Equipo de DPLF y Oxfam. (2003). *El Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos Indígenas - La Situación de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú*. Washington D.C., Estados Unidos: OXFAM. Recuperado el Mayo de 2017, de <https://es.slideshare.net/CDESecuador/el-derecho-alaconsultaprevialibreeinformadadelospueblosindigenas>

Fajardo, R. Y. (2011). *No se pueden modificar las condiciones de existencia de un pueblo sin su consentimiento*. Comunicaciones Aliadas - American Jewish World Service (AJWS). Recuperado el Mayo de 2017, de [http://www.noticiasaliadas.org/objetos/informe/14PE\\_consulta\\_na.pdf](http://www.noticiasaliadas.org/objetos/informe/14PE_consulta_na.pdf)

FONSECA, R. M. (s.f.). <http://www.binasss.sa.cr/>. Obtenido de <http://www.binasss.sa.cr/>: <http://www.binasss.sa.cr/revistas/ts/v24n551999/art3.pdf>

Fundación Konrad Adenauer (KAS) - Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI). (2012). *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en América Latina*. La Paz, Bolivia: Editora Presencia SRL.

GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2013). *Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina PROINDIGENA - El derecho a la consulta previa*. Berlin. Recuperado el Mayo de 2017, de [http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/BMZ-GIZ\\_Consulta%20previa%20normas%20practicas%20conflictos\\_2013-06.pdf](http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/BMZ-GIZ_Consulta%20previa%20normas%20practicas%20conflictos_2013-06.pdf)

GOMEZ, G. Y. (1996). *La influencia de los incentivos orientados a la calidad de vida laboral en los funcionarios administrativos de la Universidad de Costa Rica*. San Jose de Costa Rica : Universidad de San Jose de Costa Rica .

<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/se-suspende-la-expedicion-colombia-bio-en-putumayo/35275>. (s.f.).

Humanos, C. I. (2007). *Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. San Jose - Costa Rica.: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

LÓPEZ MEDINA, D. E. (2002). *El derecho de los jueces, 3a. reimp., Bogotá, Legis-Uniandes, Facultad de Derecho, 2002, 220 pp.* Bogotá: Legis.

NEWSTROM, D. Y. (1991). *El comportamiento humano en el trabajo*. Ciudad de Mexico: Tercera Edición McGraw-Hill Mexico.



- NORMAS APA . (2015). <http://normasapa.com/que-son-las-normas-apa/>. Obtenido de <http://normasapa.com/que-son-las-normas-apa/>: <http://normasapa.com/que-son-las-normas-apa/>
- OIT. (2013). *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT.* Ginebra: Organización del trabajo.
- ONU. (1990). *Desarrollo Humano: Informe 1990.* New York, EE.UU. : ONU.
- Periodico El Espectador. (25 de Febrero de 2016). La Satanizacion de la Consulta Previa. *El Espectador*. Recuperado el Mayo de 2017 , de <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/satanizacion-de-consulta-previa-articulo-618787>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2016). *Diccionario de la Lengua Española - Edicion Tricentenario.* Madrid, España. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=XtsfEVn>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (Edicion Tricentenario, 2016). *Diccionario de la Academia Española.* Madrid, España: Real Academia Española. Recuperado el 15 de 03 de 2016, de <http://dle.rae.es/?id=aBpHmn0>
- Revista Semana. (2012). El Dilema de la Consulta Previa. *Semana*. Recuperado el Mayo de 2017, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-dilema-consulta-previa/254088-3>
- Rodriguez, G. A. (2012). *LA CONSULTA PREVIA, UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS DE COLOMBIA.* Bogota, D.C. Obtenido de <http://uniciencia.ambientalex.info/infoCT/Conprederfunpueco.pdf>
- RODRIGUEZ, G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento previo libre e informado.* Bogota, D.C.
- Salinas, N. O. (24 de febrero de 2013). Consulta Previa: Se obedece pero no se cumple. *Periodico Razon Publica*. Recuperado el mayo de 2017, de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3576-consulta-previa-se-obedece-pero-no-se-cumple.html>
- Sampieri, R. H. (2006). *Metodologia de la Investigacion.* Mc Graw Hill Cuarta Edicion.
- Sentencia SU – 039 de 1997, Sentencia T – 652 de 1998, Sentencia T – 634 de 1999, Sentencia C – 169 de 2001, Sentencia C – 418 de 2002, Sentencia C – 891 de 2002, Sentencia C – 620 de 2003, Sentencia SU – 383 de 2003, Sentencia SU – 383 de 2003, Sentencia C – 737 de 2005, Sentencia T – 880 de 2006, Sentencia C – 382 de 2006,





Sentencia C – 208 de 2007, Sentencia C – 030 de 2008, Sentencia C – 175 de 2009, Sentencia C – 461 de 2008, Sentencia C – 615 de 2009, Sentencia T – 154 de 2009, Sentencia T – 769 de 2009, Sentencia C – 702 de 2010, Sentencia C – 915 de 2010, Sentencia T – 547 de 2010, Sentencia T – 1045A de 2010, Sentencia C – 187 de 2011, Sentencia C – 882 de 2011, Sentencia C – 366 de 2011, Sentencia T – 116 de 2011, Sentencia T – 129 de 2011, Sentencia T – 698 de 2011. (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/>

Sentencia C - 593/14, (CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA 20 de 08 de 2014). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/C-593-14.htm>

VÍCTOR HUGO AGUILAR QUEVEDO, D. M. (2007). <http://repository.lasalle.edu.co/>. Obtenido de <http://repository.lasalle.edu.co/>: <http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/17120/T62.07%20A93b.pdf?sequence=1>