

**LA LÍNEA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA SOBRE LA OMISIÓN DE  
LA CONSULTA PREVIA EN EL CASO DE PROYECTOS EXTRACTIVOS EN  
TERRITORIOS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS AFRODESCENDIENTES Y SUS  
EFECTOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE SUS DERECHOS: EL CASO MINERO**

**Universidad Jorge Tadeo Lozano**

Maestría Ciudadanía y Derechos Humanos, Universidad Jorge Tadeo Lozano

Trabajo de grado

2021

**LA LÍNEA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA SOBRE LA OMISIÓN DE  
LA CONSULTA PREVIA EN EL CASO DE PROYECTOS EXTRACTIVOS EN  
TERRITORIOS DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS AFRODESCENDIENTES Y SUS  
EFECTOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE SUS DERECHOS: EL CASO MINERO**

**Trabajo de Grado de Maestría presentado por ANNA CAROLINA MORA AYALA y  
dirigida por MARIO ADOLFO FORERO RODRÍGUEZ para optar por el título de  
Maestría en Ciudadanía y Derechos Humanos**

**Universidad Jorge Tadeo Lozano**

Maestría Ciudadanía y Derechos Humanos, Universidad Jorge Tadeo Lozano

Trabajo de grado

2021

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>6</b>
1.1 Problemática .....	6
1.2 Justificación .....	10
1.3 Hipótesis y posición teórica .....	10
1.4 Objetivos .....	10
1.5 Metodología .....	11
<b>2. LA CONSULTA PREVIA</b> .....	<b>14</b>
2.1 Contexto Histórico Nacional de la consulta previa .....	14
2.2 La consulta previa: Herramienta legal .....	15
2.3 Consulta previa en la práctica .....	18
2.4 La problemática: explotación de recursos naturales y territorio .....	19
<b>3. LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL</b> .....	<b>22</b>
3.1 Líneas jurisprudenciales: el concepto y características .....	22
3.2 Desarrollo de la línea jurisprudencial .....	22
3.3 La jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno a la consulta previa en comunidades afrodescendientes y su obligatoriedad .....	23
3.4 Recepción de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la consulta previa .....	25
<b>4. LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN ACTIVIDADES EXTRACTIVAS, ESPECIALMENTE MINERAS</b> .....	<b>27</b>
4.1 Construcción de la línea jurisprudencial .....	27
4.2 Tres Etapas: tres épocas distintas en el desarrollo del derecho a la consulta previa .....	28
4.3 A detalle: Sentencias hito en la línea jurisprudencial .....	30
4.3.1 Sentencia T- 498 de 1992 .....	30
4.3.2 Sentencia T-380 de 1993 .....	31
4.3.3 Sentencia T- 955 de 1993 .....	32
4.3.4 Sentencia Su- 039 de 1997 .....	33
4.3.5 Sentencia C-030 de 2008 .....	34
4.3.6 Sentencia T-769 de 2009 .....	35
4.3.7 Sentencia T-660 de 2015 .....	36
4.3.8 Sentencia SU- 133/17 .....	38
4.4 Gráfico de la línea jurisprudencial .....	38
<b>5. EFECTOS DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL EN LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES</b> .....	<b>41</b>
5.1 Zona de influencia del proyecto .....	41

**5.2 Tardanza de la protección..... 43**

**5.3 Protección en el ámbito constitucional ..... 44**

**5.4 Afectación directa ..... 46**

**5.5 Participación ..... 48**

**6. DISCUSIÓN ..... 51**

**7. CONCLUSIONES ..... 54**

**8. BIBLIOGRAFÍA..... 56**

**Tabla de Ilustraciones**

**Ilustración 1** Línea jurisprudencial .....38

## 1. LA INVESTIGACIÓN

### 1.1 Problemática

En 1991 con la nueva Constitución colombiana se abre paso a la consulta previa como un derecho fundamental, en la medida en que Colombia se proclama como un Estado Social de Derecho plural y multiétnico (Valencia, 2017). Con la anterior declaración, el país reconoce una carta de derechos a los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, especialmente el derecho a la igualdad y a la autodeterminación, situación que conduce al Estado a crear mecanismos de participación que materialicen los derechos reconocidos, en este caso, la Consulta Previa busca que, ante cualquier actividad de explotación o gestión, como su nombre lo indica, los pueblos sean previamente consultados.

El derecho a la consulta previa se ha establecido en la actualidad como un derecho fundamental de las poblaciones indígenas y demás grupos tradicionales. En términos generales, la consulta previa es un derecho fundamental que busca la participación de los grupos étnicos en la consulta de los proyectos, obras u actividades que se desarrollen dentro de sus territorios e impacten sus formas de vidas (Universidad del Rosario, s.f). Por su parte, para la Corte Constitucional, el derecho a la consulta previa es fundamental porque de la intervención en los territorios de estos grupos se deriva su subsistencia, por lo que la identidad de los grupos se preserva cuando estos pueden participar en las actividades interventoras de los particulares y del Estado. En estos términos, el ejercicio de la consulta previa es un aspecto esencial para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y étnicos, en palabras de la Corte Constitucional, se establece que:

De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. 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 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 (Corte Suprema de Justicia, SU-039, 1997).

A pesar de este avance normativo y de otros legislativos, los cuales pretenden otorgar reconocimiento y participación a las comunidades étnicas, se han evidenciado conflictos importantes a la hora de implementar el derecho a la consulta previa de las comunidades afectadas. En general, y como manifiesta el IIDH (2018) es crítica la gestión y el alcance que algunos Estados le han dado a la consulta previa, de modo que los parámetros establecidos por los mecanismos de protección de los derechos humanos, como por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos no son tenidos en cuenta. Por este motivo, muchos Estados omiten hacer la consulta previa o las hacen de manera inadecuada, de manera que contrario a ser una garantía a los derechos a la igualdad y participación de las comunidades étnicas sobre los asuntos que les afectan, se convierte en un obstáculo o una formalidad para la realización de las actividades económicas extractivas.

En el caso colombiano, como explica IIDH (2018) las buenas prácticas en relación con la consulta previa se mantienen en la discusión de asuntos de gestión cultural, no así cuando en disputa se encuentra el acceso a la tierra y los recursos. Al respecto, estudios como el de Gómez (2018) evidencian que el proceso de consulta previa para el desarrollo de actividades extractivas se lleva a cabo de manera inequitativa, de forma que, por ejemplo, en estos no se incluyen los períodos de exploración ni los efectos que la explotación tendría en las comunidades. En general, a pesar de que la consulta previa es vista como obligatoria y han incrementado el número de consultas realizadas, esto no implica, que las consultas sean un ejercicio real y efectivo de la participación de las comunidades étnicas (Orduz, 2014, p.36). En estos casos el Estado ha actuado como un “observador y facilitador, pero no un regulador” (Gómez, 2018, p.96), puesto que en general el Estado no es el actor que ha asumido los costos y supervisado la implementación de las consultas previas, sino esta ha sido labor de los entes privados que pretenden realizar los proyectos en el territorio étnico (Orduz, 2014, p.15).

En estos casos, usualmente se contraponen las visiones de desarrollo del gobierno, los intereses económicos de las empresas y las concepciones del territorio de los pueblos indígenas y tribales. Para el Estado colombiano, ha sido fundamental para su modelo económico el desarrollo de actividades extractivas, en especial a lo referente a la explotación del subsuelo, de modo que la minería y las actividades petroleras genera tensión no sólo por la relevancia de estas, sino también por todo el proceso de adjudicación de licencias para la explotación a cargo de sujetos privados. Dado a esta multiplicidad de intereses, Meneses (2011) señala que para el caso de actividades petroleras es posible evidenciar en la práctica que las empresas sustituyen el rol del Estado en la

realización de consultas previas, así como también estas son realizadas de forma inadecuada. De acuerdo con el análisis de Correa (2017) para el caso de la minería ocurre aspectos similares, así que es posible evidenciar cómo las transnacionales hacen alianzas con los gobiernos locales no cumpliendo de manera correcta con la consulta previa, o inclusive presentado consultas realizadas a otros grupos tribales e indígenas de otros territorios.

Así las cosas, debido a la gestión de las autoridades ejecutivas, la Corte Constitucional se ha convertido en uno de los agentes principales en la tutela del Derecho a la Consulta previa de las comunidades étnicas. Ante la falta de regulación de la consulta previa y la efectividad del derecho, las comunidades han acudido a la acción de tutela para ejecutar sus pretensiones en la materia (García y Rodríguez, 2017, p.37). En esta medida, la Corte Constitucional ha actuado activamente regulando el ejercicio de este derecho y sentando los principios jurisprudenciales en los cuales se fundamenta (Fajardo, 2017). El activismo judicial ha sido evidente, máxime si se entiende que las primeras instancias han fallado en contra de los grupos étnicos, mientras en sede de revisión la Corte Constitucional ha sido protector de este derecho (Orduz, 2014, p.18).

En términos generales, el tribunal ha sostenido la obligación estatal de hacer consultas previas libres e informadas, que sean un ejercicio real del consentimiento y voluntad de las comunidades, quienes participan efectivamente en los asuntos que les atañen. El activismo con respecto a la consulta previa realizada por la Corte Constitucional ha resultado fundamental en el caso de poblaciones afrodescendientes, raizales y palenqueras, quienes, aunque forman parte de un 10% de la población cuentan con poca participación a comparación de otros grupos étnicos como los indígenas (Orduz, 2014, p.5).

Sin embargo, ante la postura de la Corte Constitucional existen actores críticos a los efectos que ello puede ocasionar al desarrollo del país. Autores como Fajardo (2017) han criticado el activismo judicial de la Corte Constitucional por considerarlo una desnaturalización del derecho y un obstáculo para el desarrollo del país. Así mismo, los medios de comunicación han evidenciado un discurso que denota la consulta previa como una medida que no salvaguarda los intereses económicos del país, por ejemplo, un artículo del Tiempo estableció que las “Consultas con minorías étnicas `paralizan` la agenda estatal y citó al entonces Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo quien afirmó que las consultas se convirtieron en algo laberíntico, interminable y costosísimo que ha hecho crisis” (Orduz, 2014, p.24). En este sentido, el activismo de la Corte es asumido como un discurso contrapuesto a los intereses de otros sectores, especialmente económicos.



Como se puede establecer a partir de lo anterior, el tema de la consulta previa implica la intervención de múltiples actores con diversos intereses económicos, jurídicos y políticos. En este panorama, se puede pensar que el activismo de la Corte Constitucional ampara la tutela de los derechos de las comunidades étnicas desde una perspectiva inclusiva, en este caso las afrodescendientes. Sin embargo, dicha apreciación hay que examinarla con cautela. Trujillo (2019) ha destacado que la tensión de derechos que implica el ejercicio de la consulta previa no está equilibrada, sino se encuentra inclinada a favor de un proyecto neoliberal, en este sentido, la consulta previa al encontrarse en la arena del derecho expresa la materialidad del poder como consecuencia de un modelo de desarrollo hegemónico. Es así como la consulta previa se ha despolitizado a través de los procesos jurídicos; de manera que se ha convertido en una herramienta funcional, en tanto cubre con un manto de legalidad el desarrollo de las actividades extractivas en los territorios de las comunidades étnicas.

La tesis propuesta por el autor permite replantear y examinar con cautela la posición de activismo a favor de las comunidades étnicas afrodescendientes llevada a cabo por la Corte Constitucional, en la medida que, tal como han expuesto autores como Foucault, todo proyecto político impregna todas las prácticas, incluido el Derecho (citado por Aguilera y González, 2011, p.23). En otras palabras “El poder no se aplica a los individuos, sino que se transita a través de los individuos” (Foucault, 1992, p.39).

Como se entiende, la consulta previa para el caso de las comunidades indígenas y tribales, especialmente en el caso de las actividades extractivas de minería y extracción de petróleo apunta a problemas sociales, jurídicos y políticos complejos. Por lo tanto, vale la pena preguntarse sobre:

¿Cuál es la línea jurisprudencial que la Corte Constitucional ha constituido en relación con el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas afrodescendientes en el caso de actividades extractivas mineras? Y ¿Cómo esta línea puede afectar la protección de los derechos étnicos de las comunidades étnicas afrodescendientes mineras?

## **1.2 Justificación**

Las preguntas planteadas son relevantes; en primer lugar, porque permiten más allá de hacer una línea jurisprudencial, hacer un análisis riguroso de la posición que la Corte Constitucional ha planteado, sin olvidar que el operador judicial es también un actor político. En este sentido, la línea investigativa enriquece y realiza un aporte teórico en la medida que los estudios al respecto se limitan a estudiar la ineficacia de la consulta previa en cuanto al ejecutivo se refiere y el recuento de lo que la Corte Constitucional ha regulado, pero no existe un análisis discursivo serio sobre la posición que la Corte ha establecido en sus sentencias. Por otra parte, tampoco se han planteado reflexiones críticas sobre estos fallos, de modo que sea posible abstraer hasta qué punto en realidad la reivindicación de la consulta previa en las instancias de tutela permite la efectividad de los derechos de las comunidades étnicas y las visiones “particulares” que estos buscan proteger. Así mismo, la línea de investigación sugerida permite hacer un análisis jurídico situado, es decir, se aleja de los estudios que pretenden bajo una manta de objetividad olvidar que los operadores judiciales y las prácticas del Derecho son también políticas.

## **1.3 Hipótesis y posición teórica**

En tanto, la investigación se posiciona teóricamente en el ya mencionado análisis de jurisprudencia y las teorías del poder y el Derecho, para argumentar que la línea jurisprudencial creada por la Corte Constitucional a partir de su labor hermenéutica se ubica en un proyecto político neoliberal, el cual, lejos de ser un debate neutral, puede tener efectos limitando la protección real y efectiva de los derechos de las comunidades étnicas afrodescendientes.

## **1.4 Objetivos**

Para lo anterior, el objetivo principal del trabajo investigativo es:

Identificar los elementos esenciales que caracterizan la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional al respecto del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas afrodescendientes en Colombia en casos de actividades extractivas y relacionar dichos elementos

con las implicaciones que suponen para la protección de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas afrodescendientes.

Para el desarrollo de este objetivo se plantean los siguientes objetivos específicos a saber,

- I. Indagar sobre los aspectos esenciales que caracterizan la problemática de estudio.
- II. Investigar sobre los elementos normativos, teóricos e históricos que han construido el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas e indígenas a nivel nacional e internacional, especialmente en lo respectivo a las actividades extractivas mineras.
- III. Construir un esquema de análisis jurisprudencial a partir de las sentencias hito de la Corte Constitucional sobre el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas afrodescendientes para el caso de las actividades extractivas, especialmente mineras.
- IV. Analizar las sentencias de la Corte Constitucional sobre el derecho a la consulta previa.
- V. Plantear una reflexión sobre los efectos que la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el derecho a la consulta previa de las comunidades afrodescendientes puede tener en la protección de los derechos de estas comunidades en el caso de actividades extractivas mineras.

### **1.5 Metodología**

Para la investigación se realiza un análisis de jurisprudencial, siguiendo los lineamientos expuestos por López (2006), para quién el procedimiento consiste en 1. Acotar el patrón fáctico concreto con el consiguiente conflicto de derechos e intereses 2. Identificar las sentencias más relevantes o hito 3. Construir una narrativa estructurada del funcionamiento de la línea jurisprudencial en la materia. Lo anterior con el fin de hacer el balance constitucional vigente que da respuesta al problema jurídico y que da cuenta de la doctrina aplicable en la actualidad y para el cuál se realizará un gráfico que facilita el análisis.

Recapitulando a López (2006) el patrón fáctico a analizar es la consulta previa para el caso de actividades extractivas de minería y procesamiento de petróleo dado que, tal como se evidenció en el acápite anterior, por los intereses estatales, privados y de las comunidades en disputa, estos temas generan conflictos que no siempre se atienden en las consultas previas. En este caso, por supuesto, sería interesante evidenciar la manera en que la doctrina creada por la línea jurisprudencial aporta a la protección de los derechos de estas comunidades. Adicionalmente, si bien estas dos actividades pertenecen a industrias diferentes, es posible hacer una comparación de estas en tanto ambas son actividades extractivas que causan polémica por la regulación jurídica de la explotación del subsuelo y los derechos de estas comunidades en el disfrute y dominio de sus territorios.

Posterior a centrarse en ese patrón fáctico, se realiza la búsqueda de las sentencias para leerlas, clasificarlas, y seleccionar los fallos hitos. Como se entiende, este es el paso que requiere de un mayor nivel de complejidad dado que las búsquedas en las bases de datos de la Corte Constitucional no cuentan, en muchos casos, con la organización de líneas jurisprudenciales, y es necesario hacer un proceso de sistematización que garantice que las sentencias corresponden a un mismo patrón fáctico. Para lo anterior, se realizarán fichas jurisprudenciales que facilitan la sistematización de las sentencias. Por su parte, para la selección de sentencias, se siguen los indicadores de López (2006), según el cual, sólo se deben seleccionar aquellas sentencias que representan un cambio en la posición de la Corte, porque las demás serían entonces reiteración de jurisprudencia. Por último, estas sentencias se clasifican de acuerdo con la solución al conflicto planteado conforme el gráfico de línea jurisprudencial dinámica y se construye una narrativa de la posición de la Corte Constitucional al respecto.

Para el paso de la revisión crítica de esta línea se analizarían las diferentes posiciones de la Corte y sus efectos en los derechos de las comunidades, complementándolas con aportes de estudios críticos al respecto y que ya se plantearon sucintamente en el problema de investigación. A modo de ejemplo, Gómez (2018) y Orduz (2014). A partir de lo anterior, es posible generar las conclusiones del estudio. Cabe resaltar que, de acuerdo con lo planteado, la metodología del análisis es cualitativa, en la medida que se busca la investigación detallada y descriptiva del discurso jurídico planteado por la Corte Constitucional. Así mismo, es importante mencionar que debido al marco de investigación y las limitaciones que la recolección de información en los

tiempos actuales puede implicar, la investigación se fundamenta principalmente en fuentes documentales.

Para terminar, la validez y confiabilidad de la investigación cualitativa se basará fundamentalmente en el uso de la triangulación. Como afirma Benavides y Restrepo (2005) el reto de la investigación cualitativa consiste en brindar credibilidad a sus resultados, por lo que cualquier forma de asegurar la credibilidad debe abordarse desde las características de este tipo de investigación. Por este motivo, para el presente caso la credibilidad de los resultados se basará en tres formas de triangulación: en primer lugar, las relativas a las fuentes de información, dado que, la construcción de la línea jurisprudencial se basa en las múltiples sentencias que la Corte Constitucional ha referido en lo concerniente del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas afrodescendientes para el caso de actividades extractivas en su territorio. Finalmente, se realiza una triangulación teórica basada en los diversos autores que han abordado el tema del derecho y el poder en la interpretación jurídica para reflexionar sobre los efectos del discurso en la protección de los derechos de las comunidades étnicas afrodescendientes.

## 2. LA CONSULTA PREVIA

### 2.1 Contexto Histórico Nacional de la consulta previa

La Constitución Política de 1991 estableció un cambio en la democracia del país, de manera que esta ya no se fundamentaría en la representación sino en la participación como valor, principio y derecho positivizado en la esta norma de carácter superior. Por este motivo, la Constitución, ha previsto unos mecanismos para hacer efectiva la participación. Al respecto, la Comisión Primera de la Asamblea Constituyente manifestó lo siguiente:

Consideramos que, si se entiende por participación, no solamente el ejercicio del sufragio, sino una democracia, que además de participativa sea una democracia de fines, se evitara (sic) el mal uso de esos instrumentos, que por sí solos no garantizan democracia. Una democracia de fines es aquella en la cual, los necesitados, intervienen en las decisiones que van a satisfacer sus prioridades, como sería el caso, entre otros de la buena marcha de los servicios públicos y de la realidad practica de los fines del estado (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 7)

Como se entiende, posterior a la crisis de representación generada por el Frente Nacional, la Constituyente de 1991 tenía la intención de garantizar la participación de los ciudadanos en todos aquellos asuntos que les conciernen. La consulta previa surge entonces en consecuencia a una nueva concepción de la democracia, en la que esta no solamente se garantiza el derecho al voto y la imposición de decisiones mayoritarias. En este sentido, la democracia participativa estructurada por la constitución buscaba evitar **a.** Que se impusieran decisiones por las mayorías sin contar con los procedimientos adecuados para ello **b.** Que se usen estos procedimientos por fuera de los límites legales y constitucionales. **c.** Que no se tengan en cuenta las minorías en un país multiétnico y diverso (Palma, Ramírez, Quiroga, 2019).

Así las cosas, la consulta previa es un mecanismo de participación que surge en un contexto de cambio político, en el cual, se buscaba una transformación de organización institucional democrática prevista en la Constitución de 1886 como representativa y ahora en la Constitución de 1991 como participativa. De suerte que, la idea fundamental de la Constitución Política y la asamblea constituyente ha sido dotar a los ciudadanos de las herramientas necesarias para garantizar la participación real y efectiva de las comunidades y ciudadanos.

## **2.2 La consulta previa: Herramienta legal**

A partir del constitucionalismo y los cambios políticos suscitados por los movimientos de colonialistas de la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de las Constituciones latinoamericanas han reconocido sus Estados como multiculturales, plurales y multiétnicos. En este sentido, la democracia participativa busca el reconocimiento de la diversidad étnica en contraposición de la idea de Estado Nacional homogéneo e individualista imperante a lo largo del siglo XIX y parte del siglo XX. Dentro de los derechos de estas comunidades, se reconoció el derecho a la posesión y propiedad colectiva en virtud de la especial conexión de aquellas con sus territorios ancestrales, así como la importancia de este para su supervivencia física, material, cultural y espiritual (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2018, p.37).

En este sentido, desde el derecho internacional se ha constituido instrumentos legales que buscan la protección de las comunidades étnicas y tribales contra los impactos de los modelos extractivos (IIDH,2018, P.34). En esta medida, a partir del Convenio 169 de la OIT e instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la consulta previa, libre e informada respalda los derechos de estas comunidades al territorio y a la libre determinación. Este derecho fue establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), en los casos de Saramaka vs Surinam y Kicwa de Sarayaku vs Ecuador. En el primer caso, se trataba de un pueblo tribal afrodescendiente refugiado en zonas boscosas de Surinam, que a partir del desconocimiento legal de sus tierras fueron invadidos por empresas extractivas. Mientras, en el caso de la comunidad Sarayaku se denunciaron las concesiones petroleras en el territorio sin atender al consentimiento de los afectados.

En ambas sentencias de los años 2007 y 2012 respectivamente, la CIDH, cuyos fallos son de obligatorio cumplimiento para los Estados parte, consideró que es obligación del Estado garantizar la consulta previa libre e informada para poder desarrollar planes de desarrollo que afecten las comunidades. De lo contrario, el Estado vulnera su deber de respetar los derechos humanos, el reconocimiento de la propiedad colectiva y el acceso a la justicia de las comunidades étnicas y tribales. De acuerdo con la jurisprudencia, estas consultas deben realizarse de buena fe, atendiendo las prácticas y costumbres de las comunidades, y deben buscar un acuerdo al conflicto

de intereses generado por el proyecto. A su vez la doctrina ha considerado que esta es requisito no solamente para proyectos extractivos sino para todas aquellas medidas administrativas, legislativas que afecten cultural y socialmente los pueblos indígenas y tribales (IIDH, 2018, P.35).

En general, se reconoce que así existan intereses privados en la consulta, el principal obligado a llevarla a cabo es el Estado, el cual, debe desarrollarla de manera neutral, imparcial, transparente, sin ejercer ningún tipo de coerción. En vista de lo anterior, es posible afirmar que los instrumentos legales, así como la doctrina internacional reconocen el derecho a la consulta previa bajo los principios de voluntariedad, libertad y buena fe, así como la importancia de esta como herramienta legal para que las comunidades étnicas y tribales ejerzan sus derechos. Sin embargo, no se dan pautas concretas de cómo estas deben implementarse por lo que varias agencias de la ONU y asociaciones privadas han desarrollado guías para que las entidades gubernamentales y privadas desarrollen un procedimiento conforme a los anteriores requisitos esbozados (IIDH, 2018, P.39).

A partir de los requisitos internacionales y el surgimiento de las democracias participativas y pluriculturales, el orden nacional colombiano ha ratificado los anteriores instrumentos, así como ha positivizado a través de diferentes formas la consulta previa. De esta manera, la Constitución colombiana dispuso en su artículo 330 parágrafo 2 que es obligación estatal realizar la consulta antes de realizar proyectos extractivos de las comunidades indígenas. Así mismo, en comparación a otras herramientas en la que participan los ciudadanos en el caso de aquellos aspectos que los incumben, por ejemplo, el artículo 103 de la Constitución Política que establece la posibilidad de hacer consultas populares a nivel, nacional, territorial, o local, se han diferenciado de la consulta previa en el sentido de que esta es concebida legal y jurisprudencialmente como un derecho fundamental. En este sentido, la participación de las comunidades étnicas cuyas vidas se ven afectadas con proyectos o medidas legislativas, es de obligatoria e imperativo cumplimiento, especialmente en lo relativo al desarrollo de proyectos de explotación, por cuanto el desarrollo de estas actividades ha podido significar el despojo y exterminación de estas comunidades. Así se ha pronunciado la Corte Constitucional:

Resulta imperativo entender la aplicación del principio de participación democrática en armonía con el de diversidad étnica y cultural; sólo de esta forma podrá comprenderse el sustento constitucional de



procedimientos como la consulta previa a comunidades indígenas en aquellos temas que los afecten directamente. (Corte Constitucional, C-063, 2010)

Por su parte, el Decreto Reglamentario 1320 DE 1998, identifica como objeto de esta

analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio, conforme a la definición del artículo 2º. del presente decreto, y las medidas propuestas para proteger su integridad.

En esta medida, y pese a que la consulta previa se utiliza para cualquier acción o proyecto que se vaya a realizar dentro de territorios indígenas o de comunidades étnicas afrodescendientes, la reglamentación ha enfatizado la obligatoriedad de realizar la consulta previa en actividades extractivas por ser uno de los asuntos que genera conflictos en relación con la vida e integridad de estas comunidades.

Al respecto, los requisitos establecidos por la jurisprudencia y los protocolos basados en la misma señalan algunos pasos que se deben seguir para garantizar la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales. En general, el protocolo señala que las consultas previas deben responder a los principios de buena fe, cooperación, información veraz y adecuada a los principios y costumbres de las comunidades negras, raizales y palenqueras. Este consentimiento debe ser previo y garantizar el derecho al veto ante cualquier proyecto que suponga una afectación a la supervivencia física y cultural del pueblo. Así mismo se estipula que el consentimiento deberá desarrollarse bajo principios y garantías de libertad, representatividad, y progresividad en el reconocimiento de los derechos humanos reconocidos a estas comunidades, e inclusive en casos en los que estos requerimientos no sean atendidos, se deberá atender al principio de reparación de los afectados (Proyecto de protocolo en atención a los requisitos de la Sentencia T-546, 2013).

De igual forma, los requisitos señalan los procedimientos de identificación, la planeación de la consulta, la ejecución y el desarrollo de la evaluación y seguimiento de esta. En dicho proceso deberán participar las autoridades de las comunidades y las autoridades estatales a través del Ministerio del Interior, y aquellas que acompañan en protección de los derechos de las comunidades, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las Personerías locales (Proyecto de protocolo en atención a los requisitos de la Sentencia T-546, 2013).

Así las cosas, los instrumentos legales nacionales catalizan los parámetros internacionales en torno a la consulta previa libre informada, categorizándola como un derecho fundamental de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de cualquier acción en los territorios de dichas comunidades. En general, los protocolos y la jurisprudencia buscan discursivamente garantizar procesos de consulta adecuados que en realidad garanticen los derechos de estas comunidades.

### **2.3 Consulta previa en la práctica**

La evidencia sugiere que a pesar de los esfuerzos teóricos y legales para hacer de la consulta previa una herramienta legal eficaz para garantizar los derechos de las comunidades, lo cierto es que en la práctica ello no sucede así. De esta manera, IIDH (2018) ha resaltado que, si bien para el financiamiento internacional se han establecido protocolos y el requisito de realización de la consulta previa, estos documentos no establecen cómo estas deben desarrollarse ni las condiciones bajo las cuales las empresas, especialmente multinacionales deben tener en cuenta para la realización de la consulta (P.40).

Así mismo, en el ámbito regional los estudios evidencian que en algunos países la realización de consulta previa aún no se reconoce como una obligación estatal, así como tampoco las empresas manifiestan un interés por desarrollar prácticas que conlleven al ejercicio real y efectivo de los derechos de las comunidades a la autodeterminación (Programa ONU red, 2013, p. 11). Desde estas perspectivas, la consulta previa se ha implementado como un procedimiento administrativo, en el cual, el Estado realiza la labor de notario. Los académicos, así como líderes y lideresas resaltan que la consulta no es libre y voluntaria en la medida que los actores no acuden en condiciones materiales de igualdad, así como los requisitos legales, en la realidad no son tenidos en cuenta, especialmente en el caso de uso y aprovechamiento del suelo y recursos naturales no renovables (Coronado y Restrepo, 2013, p.19).

Adicionalmente se resalta, que en muchos casos los gobiernos desconocen la presencia de comunidades étnicas en los territorios y el derecho al veto de estas. Así que, en la práctica, la consulta previa ha sido fuertemente criticada en lo que respecta a su alcance y los límites transformadores que la herramienta presenta para garantizar los derechos de las comunidades étnicas y tribales. En palabras de Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH) un rasgo característico de lo evidenciado en las consultas previas es que se generan situaciones de “conflicto

social en las que todas las partes salen perdiendo, violaciones de los derechos humanos, daños a la reputación de las empresas y pérdidas financieras para los inversores” (2017, p.8). Por lo que es fundamental que se promuevan mecanismos que garanticen el diálogo y el ejercicio de los derechos con las comunidades afectadas por estos proyectos.

Así mismo, los estudios afirman que Colombia es un país excepcional, en el entendido en que la consulta previa se ha implementado consistentemente debido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, por ejemplo, “En total, han tenido lugar 8560 consultas previas; de ellas, 1585 se efectuaron en el año 2017 y aproximadamente un 95% culminaron con el consentimiento” (IIDH,2018). Finalmente, en el país también se ha evidenciado la necesidad de que, en la práctica el Estado actúe como un garantizador de los derechos de las comunidades no como un mero regulador y de que se reconozca el derecho al veto de las comunidades étnicas y tribales en el caso de desarrollo de proyectos extractivos.

#### **2.4 La problemática: explotación de recursos naturales y territorio**

La explotación de los recursos naturales es un aspecto conflictivo, el cual, se agudiza en el caso de que los territorios sujetos a explotación se encuentren comunidades étnicas o tribales. Como explican Palma, Ramírez y Rodríguez (2019) el Gobierno Nacional es el encargado de administrar el uso del subsuelo y los recursos derivados de su explotación, siendo este un rubro significativo con el que se capitaliza el Estado colombiano. Así es posible resaltar como a lo largo del siglo XX aumentaron las actividades extractivas y la concesión de este tipo de actividades (p.14). Así, por ejemplo, para el año 2017 las exportaciones mineras crecieron en un 40% y creció la inversión extranjera en estas actividades de 97 millones de dólares a 441(Acosta, 2018). Es importante mencionar que el ordenamiento constitucional ha dispuesto que el Estado es propietario del subsuelo y recursos naturales del territorio (Art. 80 y 332), por lo que este es quien administra y dictamina las reglas para su uso, aprovechamiento y conservación. Por tanto, existe un interés privado, así como estatal en la explotación de recursos naturales no renovables.

Por otro lado, el conflicto suscitado en este tipo de casos se presenta en especial relación con el hecho de que estos recursos se encuentren en territorios en los que se presencian grupos étnicos o tribales. En general, se entienden que estas comunidades tienen una visión diferente del mundo y el territorio, y además se suma la desigualdad y las estructuras de discriminación que

estas han afrontado, en especial, las comunidades afrodescendientes. Como Kay (2001) ha manifestado, los sistemas agrarios construidos sobre la desigualdad y el despojo son la principal fuente de conflictos y violencia contemporáneos en los territorios rurales (citado por IDH, 2018, P.18) Así mismo, conceptualmente en el territorio se construyen interrelacionalmente relaciones sociales que conforman la existencia humana y en este sentido las experiencias subjetivas de los individuos. Por lo que el territorio, es un aspecto fundamental no sólo para la supervivencia física, sino también cultural y espiritual de cualquier persona (IDH, 2018, p.19). En esta medida, estas comunidades entienden que no existe una separación entre el territorio y el individuo.

Así que a partir de estos intereses se crea un conflicto importante, en tanto, estos son en principio irreconciliables. Por lo que el desarrollo de productos extractivos ha entrañado importantes problemas sociales de desigualdad, discriminación, acceso a la justicia de quienes pretenden garantizar una consulta real y efectiva.

En suma, la consulta previa como herramienta para garantizar los derechos de las comunidades étnicas y tribales surge en un contexto internacional de reconocimiento de estas comunidades frente a casos de despojo y vulneración de sus derechos humanos en las crecientes industrias extractivas. En el contexto nacional, esta es adoptada luego de cambios políticos suscitados por el constitucionalismo de 1991 que impulsó una democracia participativa. En este sentido la doctrina legal y teórica ha sido enfática en reconocer, al menos legal y teóricamente, la obligación del Estado en garantizar el derecho a la consulta previa libre e informada en el caso de los proyectos que se desarrollen proyectos en los territorios ancestrales. En consecuencia, en el ordenamiento legal la consulta previa se ha considerado como un derecho fundamental y se han establecido a través de la jurisprudencia y los protocolos los requisitos legales y procedimentales para desarrollarla.

A pesar de esto, las evidencias sugieren que en la práctica la consulta previa tiene importantes problemáticas que no garantizan el derecho de las comunidades en cuestión. De esta manera, en países como Colombia a pesar de que se exige la consulta previa, en el caso de proyectos extractivos, esta es implementada como un requisito administrativo, que no necesariamente garantiza los derechos de las necesidades de las comunidades raizales y palenqueras en sus territorios. En últimas, el problema de la consulta previa en temas de actividades extractivas de recursos naturales entraña diversos conflictos sociales que parecen irreconciliables en el uso del

territorio y sus recursos, así como las relaciones sociales y existenciales que estos significan para los sujetos involucrados. Por esta razón, es importante evidenciar la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, Corporación que se ha encargado de hacer un balance de los intereses estatales, privados y de las comunidades en aquellos casos.

### **3. LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL**

#### **3.1 Líneas jurisprudenciales: el concepto y características**

De acuerdo con López (2006), existe un amplio conjunto de sentencias y pronunciamientos sobre los fallos de las Cortes y los jueces, en general, en el ordenamiento colombiano se hacen citaciones en la doctrina tanto como en el desarrollo de la labor judicial antitécnica de la jurisprudencia. De esta manera, es común evidenciar que se hacen citas y análisis aislados de las sentencias de las Cortes, en torno a los cuales, esta basta para sustentar la posición del operador judicial (p.115).

En contraposición a esta lectura desarticulada y basada en citas conceptuales de la jurisprudencia, la metodología de líneas jurisprudenciales atiende a ser la construcción de una narrativa sistematizada que permita determinar cuál es la doctrina aplicada por el operador jurídico en casos con patrones fácticos concretos. En palabras de López (2006) “las sentencias deben ser leídas en su conjunto, como líneas jurisprudenciales y no como pronunciamientos aislados” (p.114). Por lo anterior, las líneas jurisprudenciales son construcciones narrativas elaboradas y no solo indicaciones de las sentencias que ha realizado el operador jurídico.

En atención a lo anterior, las líneas jurisprudenciales responden a las características fundamentales de sistematicidad y dinamismo. De acuerdo con el planteamiento de López (2006), las líneas jurisprudenciales son sistemáticas en la medida que las informaciones de las sentencias son seleccionadas, agrupadas y graficadas para producir una narrativa sobre la doctrina implementada por el juez. Por lo mismo es dinámica, como quiera que, permite rastrear los cambios que los jueces orientan frente a casos con ciertos patrones fácticos, las reglas y las subreglas que crean al respecto. En mejores palabras, se trata de corroborar “la posición de la doctrina actual, leída dinámicamente en el desarrollo jurisprudencial” (López, 2006, p.115).

#### **3.2 Desarrollo de la línea jurisprudencial**

En atención a que la línea jurisprudencial es una construcción sistemática, López (2006), ya ha propuesto una metodología que permite realizar dicho análisis. Para el autor, las líneas jurisprudenciales deben identificar las sentencias hito que el operador jurídico ha desarrollado en torno a ciertos patrones fácticos. Este patrón fáctico, es el escenario constitucional en el que el juez

define el alcance de ciertos derechos. Por lo que el primer paso en el desarrollo de una línea jurisprudencial es definir el patrón fáctico a analizar para concretarlo en un problema jurídico y luego identificar las sentencias hito, es decir, la jurisprudencia en el que el juez ha creado subreglas definidas con autoridad, por lo que, por lo general significan cambios y giros en las soluciones del caso concreto (López, 2006, p.147).

A partir de allí el autor propone la creación de un mapa que permita identificar los cambios y la aplicación de las subreglas jurídicas en el tiempo. De esta manera, se destaca que se debe plantear un problema jurídico que redacte y ponga de presente los elementos fácticos que se pueden aplicar en un escenario concreto. Así como se pondrán a los extremos las soluciones opuestas que el operador puede generar para resolver los problemas jurídicos a lo largo del tiempo. En esta medida, es a partir de esta gráfica que se construye un análisis narrativo de la línea jurisprudencial (López, 2006).

### **3.3 La jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno a la consulta previa en comunidades afrodescendientes y su obligatoriedad**

No es posible identificar, debido a la dispersión jurisprudencial al respecto, el número exacto de providencias que la Corte ha desarrollado en virtud del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas afrodescendientes en general. No obstante, algunos documentos como el desarrollado por la Agencia de la ONU para los Refugiados (s.f) han identificado sentencias de la Corte constitucional que han implicado lecciones importantes para el ejercicio del derecho a la consulta previa en comunidades afrodescendientes. Resaltando, por ejemplo, la Sentencias: T- 955, 2003; T-574, 1996; C- 030, 2008; C-46, 2008 y C-175, 2009, entre otras. Por lo anterior, esto corresponde a un recuento no sistematizado de la jurisprudencia constitucional, por lo que, en el desarrollo de la línea jurisprudencial será necesario identificar metodológicamente cuáles de los diversos pronunciamientos de la Corte son realmente instrumentales para construir la narrativa.

Con respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia en caso del derecho a la consulta previa en el caso de actividades extractivas, es importante precisar que la discusión se enmarca en un viejo debate respecto del desarrollo del modelo jurídico institucional del país. Por regla general se ha entendido que los sistemas de corte romano se han diferenciado de los países *del Common law*, en la medida que se concibe como fuente principal de derecho la Ley y no la jurisprudencia a

partir de la creación de subreglas vinculantes para casos análogos. Esto por cuanto se considera que la Ley representa la igualdad formal en un Estado de Derecho garantizando la imparcialidad del juez, quien no crea derecho sino lo aplica.

En este sentido, Colombia ha dispuesto en su Constitución Política que los jueces sólo se encuentran sometidos al imperio de la Ley y la jurisprudencia es un criterio auxiliar (Art. 230). No obstante, a partir de los debates doctrinales al respecto, se ha concluido que la labor del juez, en realidad no es solamente aplicativa de la Ley, sino que también en su labor hermenéutica crea Derecho, por lo que es fundamental que para garantizar la igualdad material de los ciudadanos y la seguridad jurídica la aplicación generada por el operador jurídico también sea vinculante (López, 2006).

Dicha vinculatoriedad puede traducirse de dos formas, ya sea vertical y horizontalmente, en el entendido que la jurisprudencia busca ser acatada por todos los jueces de inferior jerarquía a la Corte constitucional, como por la misma Corte a lo largo del tiempo. Explicado por la Corte (2017):

Se puede clasificar el precedente en dos categorías: (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y (ii) el precedente vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia. El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. Asimismo, el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales. (Corte Constitucional, SU354, 2017)

Es así como la Corte Constitucional ha manifestado que sus sentencias tienen carácter vinculante para los funcionarios administrativos, así como para los administrados, dado que sus sentencias fijan la interpretación de la Constitución (Corte Constitucional, C-037, 996; C-818, 2011). Así que, en esta medida, tanto la jurisprudencia vertical como horizontal de la Corte Constitucional resulta vinculante u obligatoria. En este orden, López (2006), ha precisado que la jurisprudencia de la Corte constitucional se ha establecido como vinculante, es decir la solución realizada por el tribunal tiene efectos gravitacionales en su aplicación a cambios análogos y sólo



puede cambiarse excepcionalmente. Mientras, la jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Suprema se basan en la idea de la doctrina probable asumiendo entonces una postura indicativa, en el que, la jurisprudencia no es relevante, se falla con base a argumentos legales y se citan sentencias de forma desarticulada y descontextualizada (p.147).

Al respecto, también es importante destacar la relevancia de adoptar la jurisprudencia constitucional como un repositorio de experiencias relativas a patrones fácticos que la Corte Constitucional, facilitando la labor jurídica, así como los derechos a la igualdad y el principio de seguridad jurídica en los ciudadanos (López, 2006). Por ende, es posible concluir que la jurisprudencia en materia de comunidades afrodescendientes en consulta previa es vinculante, pues no sólo así ha abordado la Corte Constitucional su jurisprudencia, sino que, este tipo de jurisprudencia determina las reglas jurídicas para abordar derechos fundamentales y en este sentido principios rectores de la constitución haciendo control difuso de constitucionalidad.

### **3.4 Recepción de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la consulta previa**

La recepción de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la consulta previa no ha sido pacífica. Así como manifiesta Trujillo (2016) los problemas de la consulta previa han sido documentados por los diarios de circulación nacional observando, por un lado, la tendencia a favor de la preservación de las comunidades étnicas y tribales a través de la consulta previa (Párr.22). Por otro lado, se evidencia una crítica a la misma como un freno para el desarrollo del país, y a la ágil creación de normas que permitan la protección de estas comunidades (Acosta, 2018). Así mismo, se encuentran las posturas académicas que oscilan entre estas posturas, y aquellas que como vimos, critican la eficacia de este instrumento y derecho fundamental. Finalmente, algunos sectores del Estado minimizan el efecto de la consulta previa al afirmar que existen otros instrumentos con los cuales las comunidades pueden hacer valer sus derechos, pues como se verá, en la práctica sucede que deben acudir a sede de tutela para hacer efectivos precisamente esos derechos (Trujillo, 2016, párr.22).

En general, la línea jurisprudencial es una narración construida sobre la doctrina del operador judicial en ciertos casos que son analógicamente similares. De acuerdo con lo esbozado, esta responde a las características de sistematicidad y dinamismo, pues estas son elaboradas a partir de una metodología que mapea las sentencias hito por problemas jurídicos en ciertos escenarios

constitucionales y los cambios que esto ha supuesto en la posición de la Corte. Así que, la línea jurisprudencial atiende en mejor medida a entender cómo ha operado la Corte en ciertos ámbitos.

En el caso de la jurisprudencia sobre consulta previa en comunidades étnicas afrodescendientes, no existe una sistematización de línea jurisprudencial, por lo que este trabajo ocupa esta labor. Esta jurisprudencia a pesar de los debates doctrinales ha sido entendida como vinculante en el ámbito constitucional, considerando que la Corte aspira a que sus interpretaciones en sentido vertical como horizontal sean cumplidas por los servidores públicos y particulares. Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte, que teóricamente establece el respeto a la consulta previa y los derechos de las comunidades étnicas, se ha recibido polémicamente en la sociedad, de modo que algunos sectores se encuentran a favor y en contra de la consulta previa al considerarla una medida proteccionista que frena el desarrollo. Paradójicamente, pese a que la jurisprudencia en la materia es vinculante, termina siendo desatendida por las autoridades y exigida en sede de tutela.

## **4. LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN ACTIVIDADES EXTRACTIVAS, ESPECIALMENTE MINERAS**

### **4.1 Construcción de la línea jurisprudencial**

A simple vista pareciera que la realización de una línea jurisprudencial es una tarea sencilla, pero nada más alejado de la realidad, tal como se explicó con anterioridad, esta requiere de una ardua labor de investigación y sistematización. En el caso concreto, el proceso a seguir concuerda con los pasos presentados por López (2006) y especificados por Villa (2017), de la siguiente manera:

En primer lugar, se identificó la temática a abordar, esto es, las consultas previas en actividades extractivas. Posteriormente, se revisaron las sentencias de la Corte Constitucional que establecieran en su relatoría la consulta previa como palabra clave, en adición se distinguió desde la relatoría si se trataban de grupos indígenas o grupos afrodescendientes, seleccionando estos últimos en cualquier caso que tuviese que ver con actividades extractivas principalmente. En este punto, fue importante advertir que, en los casos, se preveían problemas jurídicos relativos a patrones fácticos distintos, por ejemplo, aquellos casos de las consultas previas para consultar medidas legislativas, aquellos relativos al conflicto por actividades turísticas en las playas y mares en las que se fundamentan la economía de las comunidades afrodescendientes caribeñas.

Por lo anterior, fue necesario escoger un patrón fáctico que se acomodara a la problemática planteada, así que se formuló el siguiente problema jurídico: ¿Se omite el deber de consulta previa en aquellos casos en los que se inician proyectos extractivos, especialmente mineros, sin haber realizado el respectivo proceso con la comunidad afrodescendiente implicada? A simple vista, pareciera que este problema jurídico no ofrece mayores inconvenientes, dado que se entiende que se debe hacer la consulta previa en estos casos. Sin embargo, como se verá, la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es tan clara en la actualidad, y deja espaciosa la interpretación que no necesariamente contribuyen a la protección real de los derechos de las comunidades afrodescendientes teniendo como efecto una limitación de la consulta previa.

Posterior a definir el problema jurídico, fue necesario leer las sentencias recientes sobre el patrón fáctico, teniendo en cuenta que la relatoría de la Corte Constitucional se remitía a providencias de los últimos 10 años. En este sentido, se leyeron las sentencias y se estableció a través de sus citas y reiteración de jurisprudencia, cuáles eran las que, con mayor frecuencia, es

decir, cuáles eran las que más se repetían al ser citadas por la Corte. En este punto, fue importante advertir que la Corte Constitucional reiteraba jurisprudencia de diferentes patrones fácticos sobre la consulta, sin distinguir, si se trataba de casos similares o diferentes. Por esta razón, al identificar las sentencias hito que impactaron el patrón fáctico de la consulta previa para el caso de afrodescendientes, fue necesario remitirse a dichas sentencias que trataban casos relativos a comunidades indígenas y la consulta previa para medidas legislativas, así como a proyectos de desarrollo en general, y no sólo extractivos mineros.

Así que, las sentencias hito fueron elegidas porque establecían reglas jurídicas nuevas, unificaban debates sobre la consulta o introducían subreglas de otros patrones fácticos para el caso de proyectos extractivos que se hubieran realizado sin la consulta de comunidades afrodescendientes. Finalmente, se realizó el resumen y sistematización de la información a través de fichas jurisprudenciales que sintetizaban los datos relevantes y planteaban las observaciones de los casos. A continuación, se presentan los resultados.

#### **4.2 Tres Etapas: tres épocas distintas en el desarrollo del derecho a la consulta previa**

Posterior a la sistematización de los datos fue posible evidenciar tres etapas distintas en el tratamiento jurisprudencial que la Corte Constitucional ha establecido en casos de proyectos mineros y extractivos que no realizaron la consulta previa con anterioridad a la expedición de licencias e inicios de los proyectos. En los inicios de la Corte Constitucional, es evidente una postura progresista, consolidando la visión de los grupos indígenas y étnicos como una entidad colectiva y autónoma con derechos fundamentales consagrados a partir de la Constitución de 1991 que abordó un enfoque multiétnico, participativo y ecológico. Es así, como finalizando la década, la Corte ya había consolidado el primer aspecto en debate: la consulta previa como un derecho fundamental que debe realizarse desde un diálogo inclusivo con las comunidades y para el cuál la tutela es un mecanismo idóneo de protección.

No obstante, los debates con el reconocimiento y el uso de la tutela como herramienta de litigio estratégico por parte de las comunidades afrodescendientes e indígenas, interpeló las relaciones de poder entre las partes interesadas en un modelo económico y de desarrollo basado en las actividades extractivas. De tal manera que, hacia la década del año 2000, se inician los debates

sobre la obligatoriedad de la consulta previa en el desarrollo de medidas legislativas. En estos casos, la Corte Constitucional abogó por proteger la discrecionalidad y potestad del legislador, dado que estableció el criterio de “afectación directa”, para determinar cuándo una medida legislativa debe consultarse. Lo anterior, argumentando que una medida legislativa de carácter general puede tener efectos para las comunidades indígenas y afrodescendientes, pero no tendría sentido, que entonces todas las medidas legislativas deban consultarse esto considerando que, el carácter general de las normas tiene efectos para todos, por eso la Corte establece que solamente se toman en cuenta aquellas medidas que les afecten directamente.

Por ello se comenzó a diferenciar entre participación general, como un derecho de cualquier ciudadano y consulta previa, como un deber de diálogo antes de establecer las medidas legislativas. Como se entiende en este punto, existe una amplia intención de limitar el alcance de la consulta previa estableciendo como parámetro de diferenciación la afectación directa, por lo que ya no es tan claro en qué casos se debe o no realizar la consulta, en la medida que es posible evidenciar casos en los que no se materializa dicho criterio, especialmente para el caso de medidas legislativas.

Finalmente, para la etapa de la década del año 2010, la Corte Constitucional establece esta subregla jurisprudencial como un criterio de interpretación aplicable para aquellos casos en los que se realizan proyectos extractivos, como los relacionados con la minería, en territorios que afectan a las comunidades afrodescendientes e indígenas. Lo anterior, supone en la argumentación de la Corte y de forma muy dudosa que no todo proyecto en el territorio donde se asientan estas actividades implica una afectación directa a la comunidad indígena y afrodescendiente, por lo que se distingue la participación general del deber de consulta previa.

Cabe resaltar que en aquellos casos en los que entonces se establece para proteger a la comunidad que se debe realizar una participación general, no es muy claro el contenido de este derecho, así como tampoco su alcance en relación con el contenido de la consulta previa, en el que, a pesar de los debates, parecía haber consenso en la jurisprudencia constitucional de que es un derecho fundamental. Así que, en esta etapa existe una ambigüedad en la jurisprudencia, en el entendido en que a pesar de que se continúan tutelando los derechos de las comunidades étnicas e indígenas para la realización de la consulta previa, se abre paso a distinguir entre si la afectación del proyecto es directa o indirecta, y, en consecuencia, si debe existir o no consulta previa, limitando el alcance de este instrumento.

### **4.3 A detalle: Sentencias hito en la línea jurisprudencial**

#### **4.3.1 Sentencia T- 498 de 1992**

Esta sentencia es relevante por cuanto, la Corte empieza a trabajar los primeros casos de consulta previa, especialmente para el caso de comunidades indígenas, integrando y realizando la interpretación del artículo 6° del convenio 169 de la OIT ratificado en Colombia a través de la Ley 21 de 1991. En este caso, el resguardo indígena de la comunidad Cristianía acciona para que sean tutelados sus derechos, puesto que, aledaño a sus territorios se realizó la ampliación de una carretera. Dicho proyecto de desarrollo no sólo no contó con la participación de las comunidades étnicas e indígenas, sino que causó daños ambientales y pérdidas a la comunidad, puesto que la carretera se llevó a cabo en un territorio no apto para ello, así como debieron asumir los costos de los restos dejados por el proyecto.

En este caso, la Corte Constitucional recordó la intención de la constituyente al establecer una Constitución multiétnica, la cual, promueve la participación de las comunidades para el caso de actividades extractivas y explotación de recursos naturales. Por ende, cuando las autoridades y contratistas omiten este requerimiento vulneran también los derechos culturales de la comunidad indígena. Así como estableció que la comunidad no debe afrontar las consecuencias ambientales de dichos proyectos, realizados además negligentemente. Finalmente, la Corte decide Tutelar argumentando que en este caso se encuentran en conflicto dos intereses colectivos, los de la comunidad indígena y los de los pobladores cafeteros que se beneficiarían del proyecto, ratificando que priman los primeros por tratarse de sus derechos fundamentales.

Como se entiende a partir de la sentencia anterior, la Corte Constitucional comienza de manera muy incipiente el desarrollo del derecho a la consulta previa, que, para este caso, no se mencionó como tal, pues se refiere a este como “derechos culturales de las comunidades indígenas”. Aunque de manera importante, comienza a configurarse como un derecho fundamental. En este sentido, se entiende, que este es prevalente en consideración a otros intereses colectivos inmersos en los casos y que existe un deber de que esta se lleve a cabo.

### 4.3.2 Sentencia T-380 de 1993

Esta sentencia es relevante, en tanto, consolida la doctrina de la Corte Constitucional relativa a la consulta previa para el caso de las comunidades étnicas afrodescendientes y tribales. Es importante mencionar que la tutela surge en un contexto en el cual, la Ley 70 de 1993 habría extendido la protección de la consulta previa entendiéndola de forma general como participación, a las comunidades negras y afrodescendientes, estableciendo que:

ARTICULO 49. El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente, a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspiraciones de las comunidades negras en materia de desarrollo.

En el caso la organización indígena de Antioquia tutela sus derechos como comunidades indígenas, vulnerados por CODECHOCHÓ y la Compañía Maderera del Darién, quienes han realizado la explotación maderera en el municipio de Murindó (Antioquia) hacia 1988 y 1990. La comunidad étnica manifestó que esto devino en la intervención del territorio de estas comunidades, entre ellas afrodescendientes, vulnerando y afectando la estructura del ecosistema con la cual subsisten y solicitando, por tanto, la reparación del daño ambiental.

En consecuencia, la Corte establece que, a partir de la Constitución de 1991, la comunidad indígena se convierte en un sujeto de derechos fundamentales, el cual, implica la protección de la diversidad étnica y cultural como la forma en que estas colectividades viven. Reivindica una visión multiétnica del Desarrollo, estableciendo que es admisible diferentes tipos de modelos económicos. Adicionalmente, manifestó que se protegen el daño consumado, así como la continua y presente vulneración de derechos a cargo de CODECHOCÓ que omitió sus deberes legales al seguir permitiendo la explotación, sin cumplir con sus labores de vigilancia y control.

Es visible en este tipo de sentencias que existe un intento de la Corte por comenzar a configurar los derechos de los pueblos indígenas y tribales, así como de una Constitución ecológica, en un contexto en el cual, comúnmente y anterior a la promulgación de la Constitución de 1991 se

hacía explotación con menos control. Así que a partir de entonces se comienza a consolidar la idea de que los derechos de estos grupos son de carácter fundamental. Así mismo, se comienza a resaltar la responsabilidad de las instituciones del Estado como Codechocó porque incumplían totalmente el deber de cuidado y vigilancia. En este punto, es claro que la Corte establece un período expansivo y protector de los derechos de las comunidades, estableciendo que la constitución es multiétnica y ampara diversos modelos económicos.

No obstante, es de advertir que la Constitución, así como las instituciones estatales surgen en un modelo hegemónico de desarrollo, por lo cual, propugnan por proyectos extractivos, claramente en desventaja con las economías de subsistencia de las comunidades indígenas. A pesar de esto, es rescatable la apropiación y empoderamiento de las organizaciones indígenas que comienzan a usar estas herramientas (Acción de Tutela) a su favor, así como lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

#### **4.3.3 Sentencia T- 955 de 1993**

Esta es una sentencia de fundamental importancia, la cual pese a estar relacionada en el anterior caso, en esta, las comunidades afrodescendientes accionan de forma independiente la tutela como mecanismo de protección. En este caso, exigen la protección a sus derechos al debido proceso y la no desaparición forzada debido a que en sus territorios se desarrolla la explotación forestal autorizada por Codechocó, sin realizar las consultas previas respectivas, simplemente desarrolló unas labores de notificación.

Al respecto, la Corte Constitucional, realiza una reiteración de la jurisprudencia, que anteriormente viene desarrollando, no obstante, vincula de manera más explícita la conexión del territorio para la identidad y subsistencia de las comunidades afrodescendientes. Así mismo, deja claro la extensión de la consulta previa y el derecho de la autonomía en el manejo de sus recursos en sus territorios colectivos en el caso de las comunidades negras, las cuales, también son reconocidas como comunidades tribales en igualdad de condiciones a las comunidades indígenas. Así que, en este caso, la Corte tutela los derechos de estas comunidades, entendiendo que se omitió el deber de consultar y atendiendo a que dichos proyectos no benefician realmente a la comunidad.

En este punto, se advierte que el desarrollo de la consulta previa se encuentra relacionada con su aplicación para el caso de los grupos indígenas, dado que, a partir del reconocimiento que se hace a estas comunidades, se extiende a las comunidades afrodescendientes. No obstante, es



importante rescatar el uso que desde el año 1993 estas comunidades hacen de la tutela como una herramienta de litigio estratégico, ejerciendo a la par de las comunidades indígenas estas herramientas. No obstante, para este momento aún la Corte no define el contenido de la consulta previa por lo que la entiende como participación, de modo que esta puede ser usada e interpretada como una formalidad que se cumple con la elaboración de reuniones y notificaciones de información.

#### **4.3.4 Sentencia Su- 039 de 1997**

Esta es una sentencia de alta importancia, a razón de que la Corte Constitucional unifica su jurisprudencia con respecto a la consulta previa como derecho fundamental y establece la necesidad de que para la intervención de proyectos se cuente con el consentimiento libre e informado de estas comunidades. En este caso, las comunidades indígenas provenientes de la comunidad UWa al Norte Santander y Santander tutelan sus derechos a la consulta previa, debido a que desde el año 1992 se expiden licencias ambientales para la explotación de hidrocarburos en su región. Para ello, el Ministerio de medio ambiente entendió que había contado con la participación de la comunidad porque realizó algunas reuniones con aquella.

La Corte Constitucional inicia reiterando la jurisprudencia sobre diversidad y Constitución multiétnica. No obstante, en este caso afirma la necesidad de hacer compatible la explotación de recursos con la forma de vida de las comunidades indígenas y tribales. Además, advierte que la jurisdicción contenciosa administrativa no es idónea para proteger los derechos de las comunidades, dado que, estas decretan las nulidades de las licencias expedidas, pero no la protección al derecho fundamental a la consulta previa que se hace en sede de tutela. En este caso, se afirma entonces el carácter de derecho fundamental de la consulta previa y determina que las reuniones no son suficientes para asegurar este derecho, por lo que dicha omisión implica la vulneración de los derechos de la comunidad. En este caso, ordena claramente realizarse la consulta, pero, además estima que las reuniones no son suficientes porque se debe llegar a una concertación con la comunidad.

Al respecto del este caso, es clara la intención de la Corte de consolidar su doctrina de protección de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas estableciendo la tutela como mecanismo idóneo para garantizar su cumplimiento, declarándolo un derecho fundamental

y estableciéndolo como parte del bloque de constitucionalidad en relación con el convenio 169 de la OIT. Así mismo, comienza a delimitar el contenido del derecho, al establecer que este no se cumple con la formulación de reuniones, sino que se debe contar con el consentimiento, por lo que las decisiones de las autoridades no pueden ser arbitrarias y deben contar con la concertación de las comunidades.

No obstante, es importante advertir que ello no necesariamente implica un planteamiento revolucionario del statu quo, por cuanto la propia Corte matiza su posición al establecer que esto no constituye un poder de veto en manos de las comunidades. Lo que se busca entonces, es hacer compatible la explotación de los recursos con la presencia de las comunidades y sus derechos. Este aspecto es fundamental, porque desde una perspectiva crítica establece la incorporación y sujeción de las comunidades a este modelo económico, de modo que estas no pueden vetar, aun cuando estén en desacuerdo con la implementación de los proyectos deben concertar para hacer compatible el proyecto.

#### **4.3.5 Sentencia C-030 de 2008**

Esta sentencia es fundamental para el desarrollo actual, en el que ha devenido la consulta previa en el caso de proyectos extractivos, dado que en esta sentencia se consolidan los debates que se venían estableciendo desde el año 2001 con el alcance de las consultas previas para el caso de las medidas legislativas. En este caso, los demandantes advierten la inconstitucionalidad de la Ley 2021 de 2006 “Ley Forestal”, debido a que establece que esta se expidió sin la consulta previa de las comunidades indígenas y étnicas afrodescendientes que afecta.

Es así como la Corte Constitucional zanja el debate sobre el alcance de la consulta previa frente a las medidas legislativas. En un primer momento, distingue el derecho a la participación de las comunidades en dos sentidos, por un lado, uno de alcance general que se otorga a cualquier ciudadano, y, por otro lado, uno de carácter específico estricto en el que es necesario el desarrollo de una consulta previa. Así, para distinguir cuando procede un escenario y otro, en la implementación de medidas legislativas, será necesario atender al criterio de afectación directa. Así mismo, reiteró a detalle de cómo la consulta debe ser llevada a cabo, esto es, de buena fe, con información clara, contando con la concertación de la comunidad y de forma previa. Así que, cuando existan medidas generales que afecten a las comunidades étnicas y afrodescendientes, será

necesario distinguir cuando la afectación es directa o indirecta. En este caso, la Corte tutela el derecho a la consulta previa considerando que no se llevó a cabo el respectivo proceso de consulta previa con las comunidades afectadas directamente por la medida legislativa.

Como se entiende, el caso del alcance de las consultas previas en medida legislativas corresponde a un patrón fáctico disímil, considerando que estos casos no abordan directamente el caso de proyectos extractivos en los que es más claro que desarrollar un proyecto en un territorio colectivo indígena o afrodescendiente afecta directamente la comunidad. Así que debido a que la Ley tiene una vocación de impacto general, se entiende que en estos casos exista una necesidad de distinguir los casos en los que esta puede afectar como ciudadanos generales a las comunidades étnicas y tribales, a aquellos casos en los que las afecta directamente. De esta manera, se limita el alcance de la consulta previa y se establece de forma más clara su contenido.

#### **4.3.6 Sentencia T-769 de 2009**

Esta sentencia es fundamental para el caso de las consultas previas en el desarrollo de proyectos extractivos, debido a que introduce la aplicación de la subregla establecida por la Corte para el caso de medidas legislativas en el caso de proyectos extractivos. En este caso, los accionantes buscan proteger su derecho a la consulta previa debido a que desde el año 2004 el Gobierno Nacional otorga contrato de concesión para la explotación minera a la compañía Muriel Mining Corporation en los territorios en que dichas comunidades se asientan. Para el inicio del proyecto se hicieron reuniones de consulta previa con irregularidades como la ausencia de múltiples comunidades indígenas y afrodescendientes afectadas y la firma de representantes que no se encontraban autorizados a las actas de consulta previa.

Como se expuso, en este caso, la Corte Constitucional empieza a establecer el uso del criterio denominado afectación directa para establecer la procedencia de caso del desarrollo de proyectos, y, en consecuencia, el otorgamiento de licencias para la explotación minera. En palabras de la Corte:

La consulta, resulta obligatoria cuando las medidas que se adopten sean susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han

previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos. Igualmente, no todo lo concerniente “a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población. (Sentencia T-769 de 2009)

En este sentido, es necesario que entonces el juez constitucional y los operadores decidan en cada caso cuándo la decisión afecta o no a la comunidad. Y en cuyos casos en los que opera, la Corte reafirma la necesidad de que opere el consentimiento de aquellas, aunque esto no signifique un veto. Sin embargo y de forma contradictoria establece que debido a la afectación que los proyectos de desarrollo significan para las comunidades, en estos casos las posturas de estas deberían entenderse como vinculantes. Finalmente, la Corte tutela los derechos de las comunidades accionantes.

Del análisis de esta sentencia se puede evidenciar cómo la Corte mantiene una posición ambigua frente a la protección de los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Para empezar, y de forma descontextualizada aplica la subregla definida para el caso de medidas legislativas al caso del desarrollo de proyectos extractivos en los territorios de dichas comunidades, cuando son patrones fácticos distintos. Por lo que es claro cómo la Corte Constitucional no maneja un sistema de precedentes, sino que se cita la jurisprudencia anterior sin sistematización alguna.

Esto tiene un efecto a considerar, puesto que al pronunciarse en esa forma conduce a que el juez y los operadores jurídicos determinen cuando un proyecto extractivo puede significar una afectación directa, dejando campo libre a la argumentación, que como se evidencia, los actores suelen implementar para omitir el deber de consulta. Un aspecto de debate, máxime, si como la misma Corte señala en el caso de proyectos extractivo que intervengan en el territorio de las comunidades existe de por sí una afectación directa.

#### **4.3.7 Sentencia T-660 de 2015**

Esta sentencia es importante, como quiera que revela las consecuencias de la interpretación del criterio de afectación directa que fue aplicado en un principio por la Corte para el caso de medidas legislativas. Así como el fallo introduce un elemento nuevo a dicha interpretación, restringiendo

aún más el alcance de la consulta previa. En este caso, las comunidades afrodescendientes accionan frente a la defensa de sus derechos a la consulta previa y al medio ambiente sano, en tanto, para la explotación de minerales carboníferos se construyeron unas líneas férreas atravesando sus territorios, generando ruido y afectaciones a las vidas de las comunidades.

En este caso, la Corte hace uso de la regla de la afectación directa estableciendo que, si bien el proyecto de explotación minero puede atravesar los territorios de las comunidades accionantes, ello no implica una afectación directa por cuanto no está en riesgo la subsistencia de la comunidad étnica. No obstante, al advertir que se desarrolló las líneas férreas en el territorio donde se asentaban estas, determinó que debieron participar al menos en un sentido general. Por lo que establece que, si bien no se omitió el deber de consulta, es necesario realizar las reuniones pertinentes para que las comunidades accedan a la información pertinente sobre el paso de los trenes en sus territorios. Tutelando así los derechos de participación de los accionantes.

Como ya se mencionó, este caso es importante para advertir las consecuencias de la limitación de la consulta previa a través del criterio de afectación directa. Como se precisó en la sentencia anterior (Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009), la Corte indicó que es claro que se afectan los territorios de las comunidades étnicas e indígenas con el desarrollo de proyectos en sus territorios, empero reiteró la subregla aplicable a casos de medidas legislativas para el caso de proyectos de desarrollo y extractivos. Esto supone como ocurre en este caso, que, aunque los proyectos sean llevados a cabo en estos territorios, no siempre se deban consultar porque queda abierta a la interpretación si existe afectación directa o no.

Así, aunque indudablemente el desarrollo de proyectos en sus territorios afecta a las comunidades, esto es determinado por los operadores jurídicos. En este contexto surge este fallo, que determina que, pese a existir afectación a las comunidades y sus territorios, no se omite el deber de consulta porque para definir en este caso que existe la afectación se debe considerar que la comunidad se encuentre en peligro. Entonces no basta con la afectación, sino que se debe demostrar, como una carga adicional, que las comunidades están en peligro. Finalmente, las supedita a un derecho de participación cuyo contenido no es claro ni tiene el mismo rango constitucional al de la consulta previa. En todo caso, bastará con informar sobre los aspectos relacionados al paso de los trenes a las comunidades, y se cumpliría con el deber de reunión y participación.

#### **4.3.8 Sentencia SU- 133/17**

En esta sentencia de unificación se consolida la doctrina de distinción entre el derecho a la participación general y la consulta previa para el desarrollo de proyectos extractivos mineros. Los accionantes establecen que la convivencia pacífica de Marmato se encontró alterada cuando la multinacional Gran Colombia Gold concentró títulos mineros a través de cesiones de contratos con los anteriores explotadores. Esto ocurre en un contexto, en el cual, las comunidades de campesinos, indígenas y afrodescendientes habían distribuido la explotación minera y permitido esta con la presencia de empresas a mediana escala que no pusiera en peligro la minería tradicional.

Al respecto, la Corte estableció la ya mencionada diferenciación entre participación general y consulta previa. Afirmando que para el caso de proyectos extractivos no solamente es necesario contar con la consulta previa de las comunidades afectadas directamente sino inclusive con la participación general de los campesinos afectados no importando entonces si se trata de una concesión o cesión de contratos para la explotación minera.

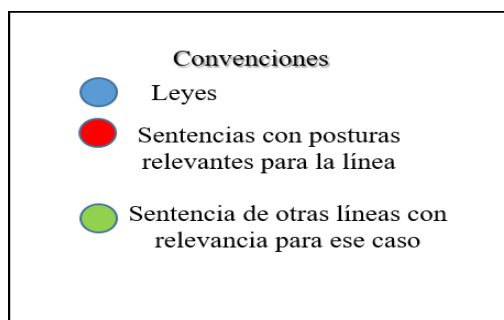
Esta sentencia mantiene la ambivalencia enunciada en los anteriores apartados por cuanto, si bien extralimita el ámbito de protección en el caso de proyectos de desarrollo inclusive a los ciudadanos en general y tutela los derechos a la consulta previa, sigue manteniendo la aplicación e interpretación de afectación directa. La cual, como se evidenció anteriormente termina siendo problemática para los derechos de estas comunidades étnicas en general, pero específicamente en este caso, las comunidades afrodescendientes.

#### **4.4 Gráfico de la línea jurisprudencial**

##### **Ilustración 1**

*Línea jurisprudencial*

No	¿Se omite el deber de consulta previa en aquellos casos en los que se inician proyectos extractivos, especialmente mineros, sin haber realizado el respectivo proceso con la comunidad afrodescendiente implicada?	Sí
No se debe realizar la consulta	<p>Art 6 del convenio 169 de la OIT. ●</p> <p>T.498 de 1992: inicio de la configuración de la consulta previa en la jurisprudencia ●</p> <p>Ley 70 de 1993: Extensión del derecho a la participación a territorios colectivos indígenas ●</p> <p>T.380 de 1993 y T-955 de 1993: inicio de la configuración de la consulta previa en comunidades afrodescendientes ●</p> <p>Su-039 de 1997: Consulta previa como derecho fundamental y consentimiento previo ●</p> <p>C-030 de 2008: Diferenciación entre participación general y particular y criterio de afectación directa como límite. ●</p> <p>T-769 de 2009: Afectación directa a proyectos extractivos en territorios de las comunidades ●</p> <p>T-760 de 2015: Afectación directa a proyectos extractivos en territorios de las comunidades si esta en peligro la subsistencia ●</p> <p>Su 133-17: Se debe hacer la consulta previa si hay afectación directa a las comunidades y la participación de la comunidad en general ●</p>	Se debe realizar la consulta previa



*Nota.* Elaboración propia con base en la legislatura existente.

Para resumir, el proceso de sistematización de la línea jurisprudencial fue necesario identificar las sentencias hito que impactan el desarrollo de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia de desarrollo de proyectos extractivos, especialmente mineros en el caso de las comunidades tribales y afrodescendientes. Al realizar la sistematización, fue posible evidenciar que la línea jurisprudencial atiende a parámetros facticos disímiles por lo cual, la evolución de la línea se encuentra relacionada con el desarrollo de la consulta previa en materia indígena y medidas legislativas.

De esta manera, es posible evidenciar que a pesar de que se pensaría que evidentemente se deben desarrollar la consulta previa para el desarrollo de proyectos extractivos en el territorio de las comunidades afrodescendientes e indígenas, lo cierto es que actualmente existe ambigüedad al respecto. Lo anterior, porque con la introducción del criterio de afectación directa, en principio

desarrollado para el caso de medidas legislativas, si bien se sabe que la consulta previa es un derecho fundamental, se abre la puerta a que en casos concretos el intérprete determine que no es necesario llevarla a cabo.

Si bien la Corte Constitucional en sus inicios expresa un lenguaje que busca la consolidación de la consulta previa como un derecho fundamental, pasa a un escenario en el que se limita el alcance de la consulta previa a través del criterio de afectación directa. De esta forma, una regla que se fundamentaba para el caso de las medidas legislativas termina impactando el desarrollo jurisprudencial en el caso del desarrollo de proyectos extractivos.

Situación que no es menor, en tanto que, discursivamente la Corte reitera la importancia de la Consulta previa, en la práctica se abre a espacio a que, a casos como el sucedió en la Sentencia T 660 de 2015, el operador jurídico y las partes involucradas justifiquen la omisión de la consulta previa en el desarrollo de actividades extractivas porque no existe una afectación directa a la comunidad o exigiéndoles que lleguen a un nivel de “peligro” para que se estime la gravedad de la afectación.

Adicionalmente, la supeditación de aquellos escenarios a la realización de un derecho de participación general perjudica los derechos de las comunidades afrodescendientes, en tanto que no es claro el contenido y el alcance del mencionado derecho a la participación general frente a la consulta previa, que, con sus limitaciones, ya se establece como un derecho fundamental. De este modo, reuniones y explicaciones de los proyectos serían suficientes para llevar a cabo proyectos en los territorios de dichas comunidades en aquellos casos en los que se considere que no se afecta directamente a la comunidad. En pocas palabras, si la consulta previa ha sido tergiversada por los actores políticos a través de este tipo de excusas, como se evidencian en los casos, la interpretación y aplicación de la Corte Constitucional deja abierta la puerta para que estos y el propio operador jurídico no favorezca a la igualdad material y derecho de estas comunidades.



## **5. EFECTOS DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL EN LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES**

Posterior al análisis de la línea jurisprudencial anterior, para el caso de la omisión de la consulta previa en proyectos mineros, es preciso abordar a profundidad las sentencias de la Corte Constitucional, de modo que permita evidenciar los efectos de la línea en la protección de los derechos de las comunidades. A continuación, se realiza la selección de las cinco sentencias más recientes encontradas en la relatoría de la Corte Constitucional que aborden el tema concreto de la consulta previa en el caso de proyectos mineros en comunidades afrodescendientes y raizales. En este sentido, se discrimina el caso providencias que aborden situaciones similares en el caso de las comunidades indígenas, pues, aunque el desarrollo para ambos casos es similar, el propósito del presente proyecto de investigación consiste en profundizar en el caso de las comunidades étnicas y tribales afrodescendientes.

Para lo anterior, fueron analizadas las sentencias y se agrupó la información por categorías de análisis que dan cuenta de los efectos que la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional puede tener frente a la protección de los derechos de las comunidades raizales y afrodescendientes a través de la consulta previa. Cabe aclarar, que algunas de las sentencias de las que se extrae la información, fueron sucintamente enunciadas en el capítulo anterior, dado que, algunas de las sentencias de consulta previa pueden hacer parte de la línea jurisprudencial, formulando cambios en cómo se entiende el problema jurídico planteado.

### **5.1 Zona de influencia del proyecto**

La afectación directa en territorio indígena ha sido entendida si esta sucede claramente dentro de un territorio que ha sido reconocido como colectivo administrativamente, especialmente, en las instancias de juez de tutela difuso y las autoridades administrativas de minas:

Agregó que INGEOMINAS procedió “previo un estudio del asunto ya que la comunidad más cercana está ubicada a 18 kilómetros de distancia. Lo que permitió inferir que el área objeto de explotación no se encontraba dentro del ámbito territorial y que los mineros ilegales se trasladan al área objeto de título... para explotar el mineral realizando una evidente invasión” (f. 344 ib.). cita

No hubo en el expediente prueba alguna que permitiese demostrar que el área delimitada dentro del título BFC-012 objeto de conflicto se encontrase zonas mineras de comunidades negras o mixtas, y menos aún, que las mismas hubieran hecho uso del derecho de prelación que les asiste 6. Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Popayán. (Recurso de reposición). (Corte Constitucional, Sentencia T-1045, 2010).

Por otra parte, estimó ( El Tribunal administrativo que resuelve la sentencia) que no estaban dados los presupuestos para ordenar la suspensión de la Licencia Ambiental contenida en la Resolución número 0805 del 9 de julio de 2015, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, toda vez que debe determinarse previamente la presencia de las comunidades en el área de influencia y la obligatoriedad de la consulta previa, por lo que negó esta petición; sin embargo, dispuso que las obras que “abarquen la jurisdicción de tales territorios no se podrán realizar hasta tanto se surta el proceso de consulta previa... ( Corte Constitucional, Sentencia T-197, 2016,)

En segundo lugar, la funcionaria llamó la atención sobre el hecho de que los peticionarios no hubieran aportado un título minero vigente e inscrito que certificara que podían explotar la mina Villonza. De poseer título, habrían podido hacerlo valer ante la autoridad minera. Sobre ese supuesto, determinó que la tutela era improcedente.... (Corte Constitucional, Sentencia S133, 2017).

A partir de lo anterior, es importante mencionar que la adopción del criterio de afectación directa en la jurisprudencia implica que se determine el impacto del proyecto en relación con el territorio de la comunidad. Y si bien, esto tiene sentido, dado que, deben existir criterios para determinar cuándo una comunidad está siendo afectada y debe consultarse, el efecto del criterio es que no define claramente que esa afectación directa debe suceder como requisito en el territorio reconocido administrativamente como propiedad colectiva de la comunidad afrodescendiente. Así, como se advierte, las autoridades administrativas han vinculado la afectación solamente si el proyecto ocurre en territorio de la comunidad, para lo que se debe aportar un requisito de reconocimiento administrativo del territorio.

Situación, que expone en desventaja a la población afrodescendiente raizal que desde el nivel administrativo al de tutela se les niega la acción de tutela y la realización de la consulta previa por considerar que no existe afectación directa en el territorio de la comunidad. Al respecto, la Corte Constitucional (2015) ha aclarado que el deber de consulta previa no depende del reconocimiento de ninguna autoridad, así como tampoco de que el proyecto ocurra claramente en territorio de la comunidad, pues basta con que ocurra en su territorio de influencia (Corte Constitucional, Sentencia T-660, 2015).

No obstante, el criterio de afectación directa en territorio de la comunidad, posterior de su adopción por la jurisprudencia, ha sido interpretado de forma tal que se entiende que existe afectación directa si el proyecto ocurre en zona minera administrativamente reconocida como del territorio indígena. Es así como las comunidades deben esperar a la revisión de tutela para que la Corte determine que existe afectación directa con fundamento en que el proyecto se encuentra en las zonas de influencia de la comunidad, esto cuando el proyecto ya ha sido ejecutado.

## **5.2 Tardanza de la protección**

Posterior a lo expuesto con antelación, debido a que la comunidad debe esperar a sede de revisión de tutela para que se defina la afectación directa, las tutelas evidencian que cuando la Corte define la situación, el proyecto ya se encuentra ejecutado. Por consiguiente, los efectos de aquella situación, es que, en la práctica los derechos de las comunidades afrodescendientes, raizales y palanqueras no se encuentran protegidos, ya que, las aclaraciones de la Corte a la afectación directa suceden cuando las consecuencias ya han sucedido. En este sentido, la determinación en el fallo de realizar una consulta previa de forma posterior resulta siendo contraproducente para el espíritu de protección de la consulta, pues, en estos casos no es previa y los efectos sobre las comunidades se conjuraron, es decir, los proyectos de explotación minera ya se han realizado. Así lo evidencian las mencionadas sentencias de la Corte Constitucional:

Frente a la consulta previa, señaló que “el Juez de cumplimiento no se introdujo en el tema del derecho de consulta, por cuanto a este despacho llega el asunto cuando ya hace bastante tiempo el título BFC-021 ha sido concedido al señor Sarria por parte de INGEOMINAS. De otra parte, no corresponde a este despacho cuestionar la legalidad de un título por cuanto el mismo responde a un acto administrativo que se encuentra en firme, y si existía una situación anómala, ello no fue puesto en evidencia” (f. 352 ib.). (Corte Constitucional, Sentencia T1045 A, 2015.)

En el caso bajo estudio, se pudo constatar que el Ministerio del Interior y de Justicia recomendó al señor Sarria realizar la consulta previa, precisamente por la presencia de comunidades afrodescendientes en la respectiva área de explotación, consulta que obviamente debió efectuarse antes de iniciarse la explotación minera. (Corte Constitucional, Sentencia T1045 A, 2015.)

Entre tanto, se suspenderá la explotación que se esté realizando por parte o cuenta del señor Héctor Jesús Sarria en dicho corregimiento, para cuyo cumplimiento se ordenará al Alcalde de Suárez, Cauca, que con el apoyo que legalmente esté a su alcance, tome y haga cumplir las medidas conducentes. —autoriza desde el 2007 al 2017. (Corte Constitucional, Sentencia T1045 A, 2015).

por Promigas S.A. E.S.P en respuesta al auto de fecha 29 de enero de 2016 se evidencia que “la tubería ya se instaló y enterró en los corregimientos del Níspero y Flamenco, quedando pendiente únicamente la reconfiguración del terreno”. En este orden de ideas, es claro que en el asunto sub examine, la paralización de las obras (el cual es el remedio constitucional comúnmente utilizado) que se estén ejecutando en los Consejos Comunitarios de Ma-Majari del Níspero y en el Consejo Comunitario de Flamenco no tendrían ningún impacto sobre el derecho a la identidad étnica y cultural de las comunidades, ya que las obras a la expedición de esta sentencia ya culminaron. (Inspección de proyecto minero). (Corte Constitucional, Sentencia T197, 2016).

Es así como, aunque si bien, esta situación no es de la entera responsabilidad de la Corte Constitucional, en el entendido en que la realización de la consulta previa depende de las autoridades administrativas. Las problemáticas para entender el criterio de la afectación directa en territorios de las comunidades, la ambigua forma de determinar la zona de influencia, dado que esto se evalúa en cada caso concreto, así como cuando corresponde determinar que el proyecto minero u acto administrativo concreto no sólo tiene un efecto general, sino particular y directo en la comunidad; terminan contribuyendo que en las sentencias examinadas la protección se establezca años después sin atender a que la consulta sea realmente previa.

### **5.3 Protección en el ámbito constitucional**

En las sentencias también es posible identificar que las autoridades administrativas y los jueces de tutela en la primera y segunda instancia obstaculizan el amparo del derecho a la consulta previa en las comunidades, argumentando, que la jurisdicción óptima para debatir la legalidad de los actos administrativos y licencias mineras es la jurisdicción contenciosa administrativa. Se resalta:

El Tribunal Superior de Popayán, Sala Penal, mediante providencia de junio 4 de 2010, no concedió la tutela, argumentando inexistencia de “argumentos probatorios suficientes para pregonar que se haya incurrido en una afectación evidente del derecho fundamental al debido proceso” (fs. 400 y 401 ib.). Igualmente indicó que el “mecanismo del amparo constitucional”, no es el “espacio propicio para debatir la legalidad de los

actos administrativos cuestionados”, dado “su carácter subsidiario y residual” (f. 401 ib.). (Corte Constitucional, Sentencia T-1045 A, 2015,)

Mediante sentencia de julio 22 de 2010, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal de Decisión de Tutelas N° 2, confirmó el fallo impugnado denotando que respecto de la decisión administrativa tomada frente a la Resolución N° 2864-3-30 de abril 20 de 2010, expedida por el Alcalde de Suárez, los demandantes tienen la posibilidad de ejercer “la acción de nulidad en cualquier tiempo, o de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término legal otorgado para el efecto”, en ambos casos pudiendo solicitar la suspensión provisional de dichos actos, por lo cual adujo que “al contar con medios ordinarios de defensa idóneos para controvertir las decisiones administrativas... la acción de tutela es improcedente de conformidad con el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991” (f. 17 cd. 2). (Corte Constitucional, Sentencia T-1045 A, 2015).

La Sección Quinta del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante providencia del 15 de octubre de 2015, revocó la decisión del a-quo aduciendo al carácter subsidiario de la acción de tutela. La providencia en cuestión consideró que: “la Sala destaca que la petición encaminada a que se deje sin efectos o se suspenda la Resolución No. 0805 del 9 de julio de 2015, por medio del cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA otorgó la Licencia Ambiental a Promigas S.A. E.S.P., para el desarrollo del proyecto referenciado, resulta improcedente en sede de tutela, toda vez que se dirige contra un acto administrativo en relación con el cual existe un mecanismo de defensa judicial. (Corte Constitucional, Sentencia, T-197, 2016).

Igual medida manifestó, que el inciso segundo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expresamente dispone la posibilidad de suspender provisionalmente un acto administrativo, por lo que el respectivo juez de conocimiento se encuentra facultado para adoptar una medida de carácter cautelar. Sobre el particular el Consejo de Estado afirmó: “La regulación que en materia de suspensión provisional introdujo la Ley 1437 de 2011 y la comprensión que de ella ha tenido la jurisprudencia esta Corporación, permiten concluir que los accionantes cuentan, con un medio judicial no solo idóneo sino también temporalmente eficaz para debatir oportunamente la posible violación de sus derechos y plantear la adopción de una medida de protección si se cumplen las condiciones para ello. (Corte Constitucional, Sentencia, T-197, 2016)

Frente a esta situación, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como se evidenció en el capítulo anterior, ya había establecido a partir de la Constitución de 1991 a la consulta previa como un derecho fundamental que hace parte del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia este se protege en sede de tutela. En especial, teniendo en cuenta que el asunto a debatir no es la legalidad del acto administrativo, sino que se realice el derecho a la consulta previa, y para esto, en

particular es procedente la tutela. Es así como la Corte, abre el espacio de protección a las comunidades de tutela en la jurisdicción constitucional.

No obstante, es importante advertir que esta línea jurisprudencial tiene unos efectos limitados frente a la protección de los derechos de las comunidades afrodescendientes, étnicas y raizales. En primer lugar, porque como se entiende, esta tiene efectos retóricos en los jueces de tutela y autoridades administrativas que niegan la tutela argumentando que el camino para cuestionar el desarrollo de proyectos mineros es la vía administrativa. Así que no se acata como precedente vertical. Y en segundo, lugar porque esta protección no cuestiona la legalidad del desarrollo de los proyectos para que estos no se desarrollen, sino, que, en el dado de los casos, se ordena hacer la consulta previa cuando el proyecto ya ha avanzado. El efecto práctico de lo anterior es que, la comunidad termina siendo vinculada al proyecto a través de que se haga la consulta ordenada vía acción de tutela, y además no tiene cuenta con garantías claras para evitar que el proyecto se termine ejecutando, una vez realizada la consulta.

Esto es claramente manifestado, en las sentencias de la Corte Constitucional, en el que, se deja claro que el diálogo con las comunidades en el ámbito de la consulta previa en ninguna medida constituye un derecho a veto, ni tampoco que las autoridades puedan imponer sus medidas. Se entiende entonces que la consulta previa debe funcionar como un proceso de concertación, empero esta misma aseveración implica que frente a la protección de los derechos de las comunidades, estas se deban ajustar a los requerimientos de Desarrollo y explotación de recursos en sus territorios. Máxime teniendo en cuenta, que las agencias estatales y entidades corporativas a la hora de concertar no se encuentran en una situación de poder superior frente a las comunidades.

#### **5.4 Afectación directa**

Con el criterio de afectación directa, que como ya estableció, surge en especial relevancia para el caso de las medidas legislativas, se comienza a integrar para diferenciar cuando un proyecto de explotación constituye una afectación directa y cuando no. En el caso concreto, se entiende que en el caso de las medidas legislativas y administrativas de carácter general se deba diferenciar en si la afectación es directa o indirecta, pero en el caso en el que el proyecto se desarrolle en territorio de la comunidad o en su área de influencia se entiende que va a afectar las dinámicas del colectivo.

Con base en este criterio, y como se mencionó en el anterior capítulo, una interpretación de la Corte Constitucional que genera un efecto de limitación a los derechos de la comunidad consistía en que la afectación directa debe poner en peligro la vida de la comunidad étnica y afrodescendiente, o su identidad cultural. Cuando es claro que, si se desarrolla un proyecto de construcción de un ferrocarril que transporta carbón en el territorio de la comunidad, por el ruido y sustancias que deja en su paso, afectaba directamente a la misma. Situación que da paso a que las autoridades administrativas interpreten que no se debe realizar una consulta previa en el marco de un desarrollo de proyecto minero en territorio de comunidad afrodescendiente, dado que se deba entender que la afectación directa consiste en poner necesariamente en peligro la comunidad, a pesar de que el proyecto se desarrolle en la zona de influencia del territorio de esta. Así mismo, porque a pesar de que la Corte ha definido el criterio, el concepto queda a la interpretación de las autoridades administrativas. Así se evidencian en estas sentencias estas situaciones:

Ahora bien, de la lectura de las conclusiones a las cuales llegó el Ministerio del Interior, es claro, que bajo una óptica eminentemente occidentalizada y técnica desechó estas “susceptibles afectaciones” por la sencilla razón de que: (i) no quedaba demostrada científicamente la contaminación del río, (ii) a lo largo de la visita no se logró probar la titulación del cuerpo de agua como territorio colectivo y (iii) formalmente las obras ejecutadas se adelantaban en terrenos privados. (Corte Constitucional, Sentencia 197, 2016).

En ese contexto, contra lo afirmado por el a quo, la Sala estimó que las mencionadas resoluciones no afectan, directamente, a las comunidades afrodescendientes del Chocó, pues lo cierto es que no solo dispusieron la creación y delimitación de áreas mineras estratégicas en ese departamento, sino en otros 19 departamentos del país. Es decir, las medidas administrativas de creación y delimitación de las áreas mineras estratégicas afectan de manera uniforme al conjunto de colombianos que habita en esos 20 departamentos—que no exclusivamente a un grupo étnico específico— y, por ende, no debían ser consultadas previamente con las comunidades étnicas demandantes. (Corte Constitucional, Sentencia T-766, 2015)

Las Resoluciones N.º 180241 y 0045 de 2012, en el que se adjudicarán los bloques que hacen parte de las áreas estratégicas mineras del departamento de Chocó, pues si bien el amparo del derecho fundamental a la consulta previa no es procedente frente a los actos administrativos aquí cuestionados, lo cierto es que la adjudicación de los bloques mineros sí será una medida administrativa que puede llegar a afectar la identidad cultural y la subsistencia de las comunidades étnicas de ese departamento. (Corte Constitucional, Sentencia T-766, 2015)

Luego de cotejar el acervo probatorio allegado al expediente, el Tribunal encontró que no era procedente acceder a la protección solicitada ante la presunta vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, al no existir

evidencia de que con la construcción del proyecto se le cause algún perjuicio irremediable a las comunidades demandantes...Adicionalmente, la consulta debe garantizarse siempre que exista una afectación directa sobre los intereses de la comunidad de que se trate, es decir, cuando la misma vaya a sufrir una intromisión intolerable en sus dinámicas sociales, económicas y culturales. Tal afectación no se determina únicamente porque la comunidad y el proyecto compartan la misma área geográfica, sino también debe evaluarse con relación a sus impactos y secuelas generados por la misma operación y funcionamiento. (Corte Constitucional, Sentencia T-660, 2015).

## **5.5 Participación**

La participación es una categoría fundamental en la consulta previa, considerando que, como se evidencia en las sentencias de la Corte Constitucional, ésta se ha entendido como un derecho de alcance general para todos cuando se ejecute un proyecto minero que impacte la comunidad. Esta categoría, surgen dos posibles focos de análisis, pues la participación extiende la inclusión de la ciudadanía en general, lo que puede ser entendido como algo positivo. Pero en el caso, de las comunidades étnicas, a través de Sentencias como la mencionada T-660 de 2015, en la que, a pesar de haberse negado la procedencia del amparo por consulta previa, se determina que debía haber una participación de la comunidad, ya que, el proyecto se encontraba en el territorio de aquella, esta no tiene un efecto positivo para proteger sus derechos.

Así las cosas, la participación tiene un contenido general y no definido, así que se puede entender que la participación es socializar el proyecto, comunicar el mismo, entre otros, aspecto que no protege de forma adecuada los derechos de las comunidades étnicas a decidir sobre su territorio. De forma que, la participación no tiene el mismo rango de concertación que la pretendida por la consulta previa.

Adicionalmente, la adopción de esta línea jurisprudencial genera más confusión sobre el contenido de la consulta, en la medida que las autoridades, ya han entendido que la consulta es igual a participación y socialización de los proyectos. Haciendo de esta manera de la consulta, una formalidad que no garantiza que las comunidades sean consultadas y existan verdaderos procesos de concertación.



Los actores indicaron que, en marzo 17 de 2006, se inició el proceso de consulta previa y “hasta la fecha se han realizado un gran número de reuniones con el propósito de efectuar las consultas de los pueblos en los resguardos indígenas y negritudes.

En consonancia con lo anterior, esta Corporación ha desarrollado lo atinente al derecho en mención, entre otros, en los casos en que tiene lugar el diseño de megaproyectos. En efecto, la Corte ha estudiado específicamente el derecho a la participación de los grupos de población que potencialmente pueden verse afectados por la realización de un proyecto de tal índole, lo cual constituye una de las maneras en las cuales el Estado puede y debe prevenir que visiones del “interés general” impliquen graves afectaciones en los derechos de las personas. De tal manera, la protección de los derechos fundamentales de los grupos. (Corte Constitucional, Sentencia T-660, 2015)

Asimismo, en Sentencias y C-593 de 1995, C-535 de 1996 y C-328 de 2000, la Corte Constitucional estudió la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de licenciamiento ambiental, y en general, en las decisiones... verse afectados; si se trata de comunidades indígenas o afrodescendientes, o si se trata de una comunidad, que a pesar de que no entra en dichas categorías, su subsistencia depende del recurso natural que se pretende intervenir, y en esa medida, también será obligatoria la realización de espacios de participación”. (Corte Constitucional, Sentencia T-660, 2015)

En conclusión, una revisión a profundidad de las sentencias sobre consulta previa que abordan el caso de comunidades afrodescendientes evidencia que la línea jurisprudencial planteada por la Corte Constitucional tiene efectos limitados en la protección real de los derechos de estas colectividades étnicas. Los criterios elaborados por la Corte para definir la procedencia y omisión de la consulta resultan ser confusos y no acatados por las autoridades administrativas.

Así, pues, pese a que la Corte ha entendido la afectación directa en el territorio integrando el concepto al área de influencia de la comunidad, así como ha estipulado la consulta previa como derecho fundamental amparado en sede constitucional; las autoridades administrativas y los jueces de tutela en las primera y segunda instancia se rehúsan a realizar la consulta y a declarar procedente la tutela. Lo anterior, con base a fundamentos como la falta de afectación directa y que la legalidad del acto administrativo de concesión, exploración o explotación minera se realiza vía administrativa.

Estas situaciones se materializan en que la Corte y la creación de la regla jurisprudencial termina actuando cuando el proyecto ya se realizó, la comunidad ya debió afrontar las consecuencias de éste y la consulta previa ordenada resulta no ser tan previa, por tanto, no se cumple con su oportunidad. Suponiendo entonces que el valor de la línea es crear las subreglas para establecer precedente vertical y horizontal, esto se invalida, por cuanto, el alcance de la línea jurisprudencial para que sea acatada por las autoridades es limitada.

Por último, la misma línea jurisprudencial de la Corte tiene un efecto contradictorio para la protección de los derechos de las comunidades indígenas. Así, con el criterio de afectación directa establecido en un inicio para las medidas legislativas, se da paso para que, en casos, como el de las sentencias T-660-2015 el operador jurídico o funcionario administrativo realice interpretaciones que restrinjan el derecho a la consulta previa. Por ejemplo, se determinó que no existe afectación directa porque no se demostró que se pusiera en peligro la subsistencia o identidad étnica, a pesar de que el proyecto se realizó en el territorio étnico y colectivo, el cual, goza de autonomía. Lo mismo sucede, con la prerrogativa de participación que se puede dar cuando el juez decide que no procede la consulta previa, pero sí la participación general de la comunidad, cuyo rango de protección no es el mismo que la consulta y su contenido es aún más indeterminado y difuso que el de la consulta.

## 6. DISCUSIÓN

En general, los resultados evidenciados anteriormente concuerdan con lo resaltado por algunos estudios en los que se evidencia que, en la práctica, la consulta previa no garantiza los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes en casos de extracción de recursos no renovables, como la minería. Así tal y como sugiere Correa (2017) la consulta previa se encuentra inmersa en dinámicas de poder entre alianzas locales, empresas y autoridades administrativas, que hacen en la práctica la consulta previa como una formalidad, más que un ejercicio real para garantizar la autonomía de las colectividades afrodescendientes.

En este caso, la ineficacia de la consulta previa se evidenció ante las autoridades administrativas, que no facilitaban el acceso al derecho de la consulta previa a través de interpretaciones sobre la afectación directa, el área de influencia y justificaban el desarrollo de proyectos sin la realización de la consulta en las sentencias de tutela. Es así como, claramente existe una relación de desigualdad y poder en el área administrativa que benefician los intereses del desarrollo extractivista.

Sumado a lo anterior, la consulta previa como una formalidad a la que se asocia la realización de reuniones y participación es un aspecto que también se resalta en los resultados de la investigación. Así, en las tutelas estudiadas es evidente que las autoridades administrativas han argumentado que con la realización de reuniones y la socialización de proyectos se cumple con el requisito de consulta previa. En palabras de Correa (2017),

Estas acciones concretas por parte del Estado demuestran un claro interés en las políticas macroeconómicas para surtir un requisito de procedibilidad, es decir, en el plan de desarrollo la consulta es un requisito previo al desarrollo de un proyecto, de esta manera el Estado garantizaría la realización de los proyectos que planea a futuro; es allí como nos preguntamos si el Estado visualiza a los pueblos originarios en sus derechos colectivos, el derecho a la diferencia, a la participación, al territorio, a la lengua, a la cosmovisión, y a la diferencia cultural, como un todo, no como un requisito procedimental, previo al desarrollo de los proyectos (Correa, 2017, párr.57)

Es así como es posible plantear un cuestionamiento frente al rol que cumple el Estado en la consulta previa, toda vez que su labor al respecto ha beneficiado en gran medida el proyecto de desarrollo neoliberal en perjuicio a los derechos de las comunidades afrodescendientes en el caso

de proyectos mineros. En mejores términos, el Estado ha actuado como un “observador y facilitador, pero no un regulador”, lo que ha hecho que su papel sea al margen de la salvaguarda de los derechos de las comunidades (Orduz, 2014).

Empero, y como ya se empieza a enunciar, el aporte de esta investigación conduce a pensar que el balance de desigualdad no solamente se encuentra asociado a la labor de las autoridades administrativas, sino en el área constitucional que también termina beneficiando a un proyecto de desarrollo neoliberal. Así, contrario a lo que argumenta Fajardo (2017), la Corte Constitucional no constituye un obstáculo para la visión de desarrollo del país sobre la protección a las comunidades, sino que favorece una visión de desarrollo extractivista.

En primer lugar, la Corte Constitucional se encuentra limitada a proteger los derechos de las comunidades porque los efectos de la jurisprudencia sobre consulta previa son precarios en cuanto a la protección de los derechos. Así, pese a que a partir del año 1991 la Corte tuvo una tendencia a consagrar la consulta previa como un derecho fundamental, en realidad, no ha podido garantizar la obligatoriedad de su jurisprudencia a nivel vertical y horizontal, así como a falta de leyes claras, ha orientado criterios para determinar la procedencia de la consulta previa, que en realidad terminan siendo más confuso y menos protectores para las comunidades. Por ejemplo, lo evidenciado anteriormente en la jurisprudencia a través del criterio de la afectación directa y la participación, puesto que estos son criterios generales y de contenido no definido que terminan siendo interpretados por los operadores jurídicos y administrativos quienes determinan en cada caso concreto la procedencia de la consulta previa.

Por lo que, a pesar del desarrollo jurisprudencial, la adopción e interpretación de estos criterios a nivel constitucional genera inseguridad jurídica, porque no existen criterios de unificación en la interpretación en el control difuso de constitucionalidad (primera y segunda instancia de tutela) y porque los criterios introducidos por la misma Corte resultan ser de por sí confusos.

En palabras de Ocampo y Agudelo (2014),

La falta de una Ley Estatutaria de Consulta Previa continúa siendo un obstáculo para su ejecución eficaz, por tanto, no existe un marco legal coherente y conciso que brinde seguridad jurídica sobre aspectos en discusión como el área de influencia de los proyectos, los momentos en los que se debe realizar la consulta, las formas

de compensación o de participación de las comunidades en los beneficios económicos de los proyectos, la determinación de los impactos culturales, entre otros. (p.19)

Como efecto práctico, esta ambigüedad de los criterios introducidos por la Corte, así como de la Ley, deja abierta la puerta para que desde la consulta previa se justifique la no realización de la consulta previa o su realización limitada a la participación y esto se deba discutir en sede de revisión, posterior a que la comunidad ya hubiera sufrido los efectos de la intervención en su territorio. Toda esta situación conduce entonces a una institucionalidad que no protege a los derechos de las comunidades, además de los problemas de violencia y apropiación de recursos mineros por parte de grupos al margen de la Ley, aspecto que no fue objeto de este estudio.

En segundo lugar, la balanza se encuentra inclinada hacia un proyecto liberal, porque si se analiza, la consulta previa y labor de la Corte Constitucional ha sido articular las comunidades afrodescendientes a la visión de desarrollo impulsado por los proyectos mineros. Así, desde la jurisprudencia y como se resaltó, ha quedado en claro que, la consulta previa no consiste en un derecho al veto, lo que implica que las comunidades deben concertar para realizar el proyecto de desarrollo, aunque minimizando sus “efectos”. En esa medida, la comunidad se articula al proyecto de desarrollo a través de “transacciones” que permitan llevar a cabo el mismo, pero otorgando concesiones a las comunidades, aún cuando se encuentran en menor capacidad para negociar. El resultado de esto es que el proyecto de desarrollo se lleva a cabo, aunque en algunos casos dando las concesiones a grupos étnicos y, en otros, omitiendo cualquier tipo de participación en los beneficios del proyecto minero.

No obstante, es necesario detenerse en la interpretación realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia T- 660 de 2015, a través de la cual se deja en claro que el criterio de afectación directa busca limitar la consulta previa para permitir el desarrollo de los proyectos y actividades extractivas aún en los territorios de las comunidades, estableciendo que sólo existe afectación directa si se pone en peligro la subsistencia o identidad de la comunidad. De esta forma, la visión extractivista sobre desarrollo se inclina hacia la balanza neoliberal tanto en el nivel administrativo como constitucional, y, por ende, no se protegen los derechos de las comunidades ni sus visiones sobre desarrollo y subsistencia, que suelen ser diferentes a las del proyecto neoliberal.

## 7. CONCLUSIONES

Como se evidenció a lo largo de este estudio, la consulta previa es una cuestión problemática en relación con los proyectos extractivos mineros, considerando que ésta implica la intervención en los territorios de las comunidades, así como la explotación de los recursos generando impactos sociales, económicos y ambientales en las comunidades. Es así como la consulta previa, en las problemáticas globales sobre desarrollo, surge como una herramienta para garantizar los derechos de las comunidades étnicas y tribales, entre estas, las comunidades colectivas de afrodescendientes.

Para el caso de Colombia, la Consulta previa se adopta posterior de los cambios suscitados en la Constitución de 1991, en el que se reconoce como principio y valor la diversidad étnica y cultural, estableciendo, por ende, la consulta como un derecho fundamental. Aunque, la evidencia sugiere las múltiples problemáticas que en el país se presentan para llevar a cabo eficazmente la consulta previa y que ésta sea considerada como una herramienta que proteja los derechos de las comunidades afrodescendientes y étnicas.

En este panorama, se ha criticado a la Corte Constitucional debido a que su jurisprudencia y doctrina obstaculizan el desarrollo del país protegiendo los derechos de las comunidades. Para el caso minero, esto es cuestionable. Pues si bien, la Corte Constitucional en su línea jurisprudencial ha evidenciado un desarrollo, especialmente en sus inicios, que se orienta a la protección de las comunidades, estipulando la consulta previa como un derecho fundamental.

Lo cierto es que, la línea evidencia cierta ambigüedad y contradicción para la creación la protección de los derechos de las comunidades a través de la introducción de criterios como la afectación directa para definir si el proyecto realizado en territorio de las comunidades debió ser sujeto de la consulta previa. Situación, con la que a pesar de que se reconoce retóricamente el derecho fundamental a la consulta previa en las comunidades, se termina abriendo paso a que en cada caso concreto los operadores jurídicos y administrativos definan cuando existe afectación o no, a pesar de que cierta definición de que en caso de proyectos mineros en el territorio o área de influencia se debía realizar la consulta previa.

En pocas palabras, si la consulta previa ha sido tergiversada por los actores políticos a través de este tipo de excusas, como se evidencian en los casos analizados, la interpretación y

aplicación de la Corte Constitucional deja abierta la puerta para que estos y el propio operador jurídico no favorezca a la igualdad material y derecho de estas comunidades. De esta forma, cuando se analiza a profundidad los efectos de la línea jurisprudencial en la protección de los derechos de la consulta previa, es posible evidenciar un complejo de situaciones que no garantizan los derechos de las comunidades.

De esta manera la línea jurisprudencial de la Corte constitucional muestra efectos ambiguos para determinar el territorio y área de influencia de los proyectos. Así como para que los criterios que ha intentado elaborar para definir la consulta previa, a falta de Ley, sean acatados por las autoridades y los mismos Jueces de tutela. Adicionalmente, la línea jurisprudencial tiene efectos tardíos y poco protectores para las comunidades. Finalmente, la introducción de criterios confusos como la afectación directa y la participación dejan abierta la posibilidad, para que tal, como sucedió en la Acción de Tutela T-660 de 2015, los derechos de las comunidades no sean protegidos, incluso cuando es claro que el proyecto se desarrolló en el territorio de la comunidad.

Los casos aquí analizados nos permiten ratificar algunos problemas que otros estudios han demostrado. Por ejemplo, la falta de colaboración de los entes privados y de las autoridades administrativas para garantizar que la consulta previa no constituya una formalidad de participación.

Finalmente, la investigación conduce a desmitificar el rol de la Corte Constitucional como un protector de los derechos de las comunidades tradicionales que obstaculiza los proyectos de desarrollo nacional. En primer lugar, porque la línea de la jurisprudencia constitucional tiene efectos limitados para la protección de los derechos de las comunidades afrodescendientes e indígenas. Por otro lado, porque el rol de la Corte y de la consulta previa, es articular a las comunidades afrodescendientes a las visiones de desarrollo extractivo. Así, la jurisprudencia ha dejado claro que la consulta no da derecho a vetar la realización de los proyectos, sino a que las comunidades concierten para que los proyectos se desarrollen aún cuando estas están en desigualdad para negociar. De esta forma, será oportuno cuestionar si más allá de cómo se realiza la consulta previa, ésta en sí misma permite garantizar los derechos de las comunidades afrodescendientes e indígenas, o en realidad articula estas comunidades al desarrollo de proyectos extractivos desde una visión hegemónica neoliberal tal y como apunta Trujillo (2019).

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2018). Balance y perspectivas de la industria extractiva en Colombia. *Razón pública*. <https://razonpublica.com/balance-y-perspectivas-de-la-industria-extractiva-en-colombia/>
- Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR. *El Derecho de las Comunidades Afrocolombianas a la Consulta Previa, Libre e Informada*.  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7653.pdf?view=1>
- Aguilera, R y González, J. (2011). Derecho, Verdad y poder en la teoría Jurídica de Michel Foucault. *Aparate Reí, Revista de Filosofía*, no74, 1-12.  
<http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/portales74.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (1991a). *Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No 73*. [En línea].  
Bogotá.<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ANC/brblaa857244.pdf>
- Benavides, M y Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Scielo*.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-74502005000100008](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-74502005000100008)
- Coronado, S. y Restrepo, M (2013). Consulta previa: ¿obstáculo u oportunidad para la profundización democrática? *En: Cien días vistos por Cinep*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular
- Correa, A. (2017). La consulta previa frente a la minería. estudio de caso en los resguardos indígenas del noroccidente colombiano. *Revistas científicas*.  
<http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php/english-version/91-coleccion-articulos-espanol/277-la-consulta-previa-frente-a-la-mineria>.
- Congreso de la República de Colombia. (1973,27 de agosto). Ley 70.  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4404.pdf>
- Corte Constitucional. (1992, 24 de junio). Sentencia T-428. (Ciro Angarita barón, MP)  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-428-92.htm>



- Corte Constitucional. (1993). Sentencia T-380. (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-380-93.htm>
- Corte Constitucional (1996, 5 de febrero). Sentencia C-037. (Vladimiro Naranjo, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1996/C-037-96.htm>
- Corte Constitucional (1996, 29 de octubre). Sentencia T-574. (Alejandro Martínez, M.P)  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-574-99.htm>
- Corte Constitucional (1997,3 de febrero). Sentencia SU039-97(Antonio Barrera Carbonell, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>
- Corte Constitucional (2003, 17 de octubre). Sentencia T- 955 de 2003. (Álvaro Tafur, M.P)  
<http://www.unicauca.edu.co/naya/contenidos/normas8.html>
- Corte Constitucional (2008, 23 de enero). Sentencia C-030 de 2008. (Rodrigo Escobar, M.P)  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>
- Corte Constitucional (2008, 14 de mayo) Sentencia C-461 de 2008. (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-461-08.htm>
- Corte Constitucional (2009, 29 de octubre). Sentencia T-769. (Nilson Pinilla, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-769-09.htm>
- Corte Constitucional (2009,18 de marzo). Sentencia C-175. (Luis Ernesto Vargas, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>
- Corte Constitucional (2010, 4 de febrero) Sentencia C-063/10 (Humberto Antonio Porto, MP).  
<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20003172>
- Corte Constitucional. (2011, 1 de noviembre). Sentencia C-818. (Jorge Ignacio Pretel, M.P).  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45401>
- Corte Constitucional. (2015, 23 de octubre) Sentencia T-660. (Jorge Ignacio Pretel, M.P).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-660-15.htm>
- Corte Constitucional. (2017, 28 de febrero) Sentencia Su 133. (Luis Esnesto Vargas, MP).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU133-17.htm>

- Fajardo, M. (2017). *La errónea interpretación de la jurisprudencia en relación con la consulta previa y su aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano*. [Trabajo de grado para optar por el título de abogado, Universidad católica de Colombia].  
Ucatólica.<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/15373/1/La%20err%C3%B3nea%20interpretaci%C3%B3n%20de%20la%20jurisprudencia%20en%20relaci%C3%B3n%20con%20la%20consulta%20previa.pdf>
- Foucault, M. (1992). *Curso de enero de 1976 impartido en el Collège De France, Tercera lección, en Genealogía del racismo*. Madrid: La Piqueta.
- García y Rodríguez. (2017,12 de mayo). *La necesidad de regular la consulta previa en Colombia mediante una Ley Estatutaria*. [Tesis de maestría en Derecho Público para la Gestión administrativa, Universidad de los Andes]. Biblioteca Uniandes.[https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor\\_de\\_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2lzMjAxNjk5LzE0NzY4LnBkZg%3D%3D](https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor_de_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2lzMjAxNjk5LzE0NzY4LnBkZg%3D%3D)
- Gómez, C. (2018, 3 de diciembre). *Consulta previa: del dilema de aplicación hacia la eficacia en la concertación*. [Tesis de maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa, Universidad de los Andes]. Biblioteca Uniandes.  
[https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor\\_de\\_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2lzMjAxNjk5LzE3NDIwLnBkZg%3D%3D](https://biblioteca.uniandes.edu.co/visor_de_tesis/web/?SessionID=L1Rlc2lzMjAxNjk5LzE3NDIwLnBkZg%3D%3D)
- IIDH. (2018). *Pueblos indígenas y afrodescendientes: herramientas para la defensa del territorio*. www.iidh.ed.cr. <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/6345/ind%C3%ADgenas-1-142-final.pdf>
- Kay, C. (2001) Los paradigmas de desarrollo rural en América Latina. *En el mundo rural en la era de globalización: incertidumbres y potencialidades*. Francisco García Pascual, editor, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Universitat de Lleida, Madrid y Lleida.
- López, D. (2006). La línea jurisprudencial, análisis dinámico de precedentes, En el derecho de los jueces, obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial, *Uniandes. Bogotá: Editorial Legis*. 139-193.

- Meneses, Y. (2011). El rol de la empresa transnacional extractiva de petróleo en la consulta previa con las comunidades indígenas: La experiencia en Colombia. *Revista de Derecho*. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/download/1105/4151?inline=1>
- Ocampo D, y Agudelo J. (2014). Consulta previa: Colombia. *Americas Quartely*. <https://www.as-coa.org/sites/default/files/ConsultaPreviaColombia2014.pdf>
- Orduz N. 2014. La consulta previa en Colombia. *Proyecto Elites: Discriminación y Reconocimiento*. <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/07/La-Consulta-previa-en-Colombia-Natalia-Orduz.pdf>
- Palma, C., Ramírez, J y Rodríguez, N. (2019). *Efectos reales de las consultas populares elaboradas por entes territoriales sobre la minería colombiana*. [ Tesis para optar por el título de abogado, Universidad cooperativa de Colombia]. Villavicencio. Colombia. [https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/8573/6/2019\\_Efectos\\_reales\\_consultas.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/8573/6/2019_Efectos_reales_consultas.pdf)
- Programa onu-redd. (2013). *Directrices sobre el consentimiento libre, previo e informado*. <http://www.unredd.net/documents/un-redd-partner-countries-181/templates-forms-andguidance-89/un-redd-fpic-guidelines-2648/8718-directrices-sobre-el-consentimientolibre-previo-e-informado-de-onu-redd-8718/file.html>.
- Proyecto de Protocolo cumplimiento de sentencia T-576 de 2014. Aprobada en el marco del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero llevado a cabo en la ciudad de Quibdó (Chocó) entre el 23 y 27 de agosto de 2013. Ministerio del Interior. [https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/protocolo\\_consulta\\_previa\\_comunidades\\_negras.pdf](https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/protocolo_consulta_previa_comunidades_negras.pdf)
- Red Internacional de Derechos Humanos (RIDH). (2017). *Informe paralelo sobre los mecanismos de participación ciudadana en Colombia (Consultas Populares y Consulta Previa, Libre e Informada) y la situación de derechos humanos para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas.

[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/COL/INT\\_CESCR\\_CSS\\_COL\\_28540\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/COL/INT_CESCR_CSS_COL_28540_S.pdf)

- Trujillo, F. (2016). El proceso de consulta previa en los fallos de la corte constitucional colombiana. *Estudios constitucionales*, 14(2), 143-182. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200005>
- Trujillo, J. (2019). Politización y profanación de los dispositivos jurídicos neoliberales. El caso del derecho a la consulta previa en Colombia. *Revista de Estudios de Derecho*, tomo 76 no168,168-195. DOI: 10.17533/udea.esde.v76n168a07
- Universidad del Rosario (s.f). *¿Qué es la Consulta Previa?* Universidad del Rosario. Consultado el 1 de septiembre de 2020. <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/>
- Valencia, F. (2017). *La consulta previa como derecho fundamental de las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras en Colombia*. Universidad Cooperativa de Colombia. <https://www.ucc.edu.co/prensa/2016/Paginas/la-consulta-previa-como-derecho-fundamental-de-las-comunidades-afrocolombianas.aspx>
- Villa, J. (2017). *Los ocho pasos para elaborar una línea jurisprudencia*. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/los-ocho-pasos-elaborar-una-linea-jurisprudencial/>