



**JUZGADO TERCERO (3º) CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

*Bogotá, D.C., veintidós de junio de dos mil veintiuno.-.*

**Acción de Tutela No. 2021-00233.**

Procede el Despacho a resolver sobre la acción de tutela formulada por el **Cabildo Indígena Santafé Las Claras** a través de apoderado judicial, contra **Ministerio del Interior, Dirección de Consulta Previa y Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías y Cobre Minerales S.A.S.** Trámite al que se vinculó a la **Procuraduría General De La Nación, Defensoría Del Pueblo, Ministerio de Minas y Energía, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, Alcaldía del Municipio Puerto Libertador, Córdoba y Gobernación de Córdoba.**

**1. ANTECEDENTES**

1.1. El extremo demandante promovió acción de tutela contra las referidas entidades, para que se protejan los derechos fundamentales a la “1...*igualdad, vida, dignidad humana, salud, trabajo, participación, consulta previa, libre determinación de los pueblos, mínimo vital, ambiente sano, atención preferencial, enfoque diferencial y derecho de petición, y los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, el patrimonio cultural y arqueológico, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, mitigación y compensación, y el derecho a la seguridad y prevención de desastres antrópicos previsibles técnicamente (...)*”

2. *Certificar la presencia de la comunidad del Cabildo Santafé Las Claras en el área del proyecto denominado EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y EXPLOTACIÓN EN EL TÍTULO MINERO III-08021.*

3. *Ordenar al Ministerio del Interior a través de la Dirección De Consulta Previa y a la empresa COBRE MINERAL S.A.S que se lleve a cabo el proceso de consulta previa con el cabildo Santafé Las Claras por los impactos ambientales, a la salud, la vida, socioculturales, así como cualquier otro impacto que habrán de generarse hacia el futuro por la actividad minera en el complejo denominado el Alacrán.*

4. *Ordenar al Ministerio del Interior a través de la Dirección De Consulta Previa emitir Certificación que acredite la existencia y representación legal de la comunidad indígena Zenú Santafé Las Claras, conforme la petición realizada el día jueves 4 de marzo de 2021 por su Gobernador Local Wilfredo Manuel Paternina, la cual no fue resuelta a la fecha de la presente acción.” (Sic).*

1.2. Como fundamentos fácticos relevantes relató que el **Cabildo Santafé Las Claras** es una comunidad indígena, reconocida e inscrita en el registro de comunidades indígenas de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, mediante Resolución No. 0033 del 29 de marzo de 2016, que se encuentra ubicado en el corregimiento Santafé las Claras, municipio de Puerto Libertador en el departamento de Córdoba, y hace parte del Resguardo Indígena Zenú, asentado en el Departamento de Córdoba, rico en minerales , y por ello, dicho perímetro ha sido objeto de minería artesanal ejercida por comuneros y grandes empresas como Cobra Minerales S.A.S., quienes realizan su principal actividad extractiva de oro, cobre, plata ente otros, dentro del complejo denominado El Alacrán, y cuyo impacto

a gran escala resulta potencialmente nocivo para la salud, el medio ambiente, trabajo, y otros derechos fundamentales y colectivos de los miembros del Cabildo Santa Fe, que han sido denunciados ante la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, así como las intervenciones ilegales de la fuerza pública que ha conllevado el desplazamiento forzado de habitante indígenas y no indígenas.

Relató, con miras a esclarecer los supuestos fácticos en que se fundamentan las pretensiones, que en los meses de enero y febrero de 2021, una comisión conformada por el profesional biólogo, el gobernador del Cabildo Santafé las Claras y algunos integrantes del cabildo, recolectaron datos sobre su localización en territorio ancestral relacionado con el área de influencia de la mina El Alacrán (Figura 1, visible en el hecho 3 del libelo de la demanda); concluyéndose en un “Informe de georreferenciación de los comuneros asociados al cabildo Santafé Las Claras” (Sic), que se encuentran ubicados geográficamente en terreno con un GPSMAP 64sx GARMIN, que coincide con las coordenadas de la certificación No. 0840 de 2019 Ministerio del Interior área del proyecto “EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y EXPLOTACIÓN EN EL TÍTULO MINERO III-08021 solicitada por la empresa COBRE MINERALS S.A.S.” georreferenciándose 85 sitios de vivienda y trabajo de los comuneros asociados al cabildo Santafé Las Claras en el territorio ancestral, de los cuales se identificó que 34 comuneros viven o trabajan en el área del dicho proyecto (Figura 1 Anexo A).

Que a pesar que la *Autoridad Tradicional Indígena del Corregimiento Santa Fe Las Claras* mediante escrito del 5 de mayo de 2021 arguyó que “(...) de acuerdo con las visitas que se realizaron a la mina el Alacrán ubicada en el corregimiento San Juan Viejo del municipio de Puerto Libertador, se estableció que dentro de los títulos mineros; *Minerales Córdoba* se encuentran familias viviendo desde hace muchos años en el lugar antes mencionado, que hacen parte de la comunidad indígena ZENU SANTA FE LAS CLARAS perteneciente al corregimiento Santa Fe las Claras, por tanto, se certifica que estas personas ejercen actividades laborales y habitan dentro del perímetro de la mina el Alacrán.” (Sic) ; la Dirección de Consulta Previa, amén de la visita de verificación del 15 y 16 de noviembre de 2017, frente a las solicitudes de cabildo indígena Santafé Las Claras, Tambo y Villanueva, pertenecientes al Resguardo Indígena del Alto san Jorge, concluyó a través de Certificación Número 0840 del 13 de diciembre de 2019 que “de acuerdo con los puntos levantados en campo se constató que las zonas de asentamiento de estos cabildos se encuentran localizados por fuera del área del proyecto, de igual forma que las zonas de usos y costumbres” (Sic) y que la única que la única comunidad con presencia en el área del proyecto minero era el cabildo indígena San Pedro.

Circunstancias que a su juicio, justifican la intervención del Juez constitucional a efectos que se certifique la presencia de dicha comunidad (accionante) en la zona de influencia y afectación de la mina el Alacrán y adelantar el respectivo proceso de Consulta Previa que permita prever, corregir, mitigar y compensar los impactos que puedan generarse con ocasión de la actividad minera de la sociedad accionada desde hace 15 años pues se desconoce su presencia en la zona de influencia de la concesión minera III- 08021.

Indicando que por tales razones, el gobernador del Cabildo Santafé Las Claras: i) El 4 de marzo de 2021, radicó derecho de petición ante el Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos Indígenas, a efectos que le otorgaran *Certificación De Existencia y Representación Legal Del Cabildo Santafé Las Claras*, con el fin de que a través de su personería jurídica pueda hacer valer sus derechos ante las diferentes entidades del Estado y la empresa que hace presencia en el territorio, pero no ha obtenido respuesta; ii) el 25 de marzo de 2021 impetró ante la Dirección

de Asuntos Indígenas ROM y Minorías denuncia con Radicado No. EXT21-00042818, por los hechos ocurridos el 14 de marzo de 2021 en los cuales afirma que cerca de 15 escuadrones policiales (más de 200 integrantes del ESMAD) llegaron en la madrugada a la Mina El Alacrán en la que trabajan y viven, entre otros, miembros del resguardo Zenú, con el fin de forzar el desplazamiento de cientos de pobladores de esta zona y destruir máquinas de explotación minera; y iii) reclamó ante la *Personería del Municipio de Puerto Libertador* en el departamento de Córdoba una visita al complejo minero denominado el Alacrán ubicado en ese municipio a fin de evidenciar la presencia de los comuneros miembros del cabido que allí trabajan y se procediera a certificarlo en tal sentido.

1.3. Asumido el conocimiento de la presente causa por parte de este Estrado Judicial, se dispuso oficiar a la conminada y a las autoridades vinculadas para que rindieran un informe detallado sobre las manifestaciones contenidas en el escrito de tutela, especialmente sobre las inconformidades referidas por el extremo accionante, y así mismo, remitieran copia de la documentación que para el caso en concreto correspondiera.

1.4. **La Procuraduría General de la Nación**<sup>1</sup> por conducto de apoderado judicial, pidió la desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva y la negativa de la acción de tutela en lo que a esa institución respecta, dada la falta de correspondencia entre los hechos, las pretensiones y sus competencias.

Por su parte el *Procurador Delegado Para Asuntos Étnicos* insistió en tal defensa y agregó que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la consulta previa es obligatoria cuando se adopten medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas y tribales en su calidad de tales, pero ha especificado también que debe tratarse de una afectación específica y directa y no de cualquier tipo, tal como se condensó en sentencia C-030 de 20081, sobre la afectación directa a la que hace referencia el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, como criterio esencial para evidenciar la necesidad de una consulta previa y que para identificar si existe afectación directa, no basta con identificar únicamente si la zona de influencia del proyecto afecta la ubicación geográfica, sino que es necesario que se observe si las *“secuelas recaen de forma particular sobre la comunidad, su nicho y los recursos que le constituyen, dado que los elementos que representan su cosmovisión son efectivamente y representativamente limitados por las consecuencias que resultan del proyecto”* (Sic); de ahí que, en la medida que se demuestre sumariamente una menoscabo de manera específica y directa de las Comunidades indígenas del pueblo Zenú accionantes, deberá adelantarse el proceso de consulta previa.

1.5. A través de profesional del derecho, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-**, suplicó declarar improcedente la acción constitucional de tutela o en su lugar negar las pretensiones de la demanda, y subsidiariamente su desvinculación, toda vez que no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados, así como tampoco tiene pendiente por desplegar ninguna actuación dentro de sus competencias que tenga relación directa con los supuestos fácticos demandados, pues el Ministerio del Interior es el único organismo competente para certificar y coordinar la realización de los procesos de Consulta Previa a través de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

Alegó además que no se verifica el requisito de inmediatez del accionamiento de la referencia, pues los quejosos se duelen de hechos acaecidos entre 2008 y 2017,

---

<sup>1</sup> A quien se vinculó a la presente actuación suprallegal, según criterio de esta sede judicial frente a la todas las acciones de igual naturaleza,

después de 11 años de actuaciones por parte de los distintos intervinientes, sin que se justifique una demora de más de 20 años para activar la jurisdicción constitucional, si se tiene en cuenta que el Plan de Manejo Ambiental del proyecto en cuestión fue autorizado por el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución No. 705 del 30 de julio de 2001.

1.6. La abogada del **Ministerio de Minas y Energías**, refirió que los hechos y omisiones son atribuidos a personas distintas y ajenas, por lo tanto, escapan la competencia de esa cartera ministerial de conformidad con lo establecido en el Decreto 381 de 2012 y demás normas concordantes, existiendo falta de legitimación en la causa por pasiva, en virtud de lo cual reclamó su desvinculación.

Arguyó que la Corte Constitucional en variada jurisprudencia ha desarrollado el derecho a la consulta previa, estableciendo en la sentencia SU-123 de 2018 las reglas aplicables a la consulta previa “(...) *que coinciden plenamente con los criterios evolutivos desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos*”, y que procede siempre que exista la posibilidad de afectación directa del grupo étnico, entendidas esta como la existencia de un impacto positivo o negativo de la medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica y que el caso concreto de la afectación directa por proyectos de exploración y explotación de recursos no renovable incluye: (i) el impacto en el territorio de la comunidad tradicional; o (ii) el impacto en el ambiente, la salud o la estructura social, económica, así como cultural del grupo.

Sustentó que el concepto de afectación directa difiere del área de influencia, lo que quiere decir que, la sola presencia de la comunidad en el territorio no basta para que sea obligatorio realizar consulta previa, sino que, conforme a lo anterior, se requiere de la existencia de una afectación directa a la comunidad. Y que, respecto de los derechos colectivos, no procede acción de tutela de carácter preferente dada la existencia de otros mecanismos eficaces como la acción popular.

1.7. **Defensor del Pueblo Regional Sur de Córdoba**, destacó que revisada la base de datos de esa regional, no se encuentra registro alguno de petición, queja o reclamo, por parte del extremo actor, pero que, amén de la notificación de la presente acción de tutela, adelantará el seguimiento correspondiente al caso, hasta tanto sea verificado que no existe vulneración a derecho fundamental ni colectivo alguno, en el cual pueda estar inmersa la población indígena querellante, por lo que pidió su desvinculación a la presente demanda suprallegal.

1.8. La Representante Legal de **Cobre Minerales SAS**, estimó que no le constan los hechos descritos por el accionante, dado que no le conoce de actividades mineras en el área por parte de los miembros del Cabildo Indígena Santa Fe Las Claras y las presuntas acciones o intervenciones de las que se duele, pues el desarrollo del proyecto “Exploración, construcción, montaje y explotación en el Título Minero III-08021” (“Proyecto”) se realiza en armonía con el medio ambiente y las comunidades vecinas en cumplimiento de la Constitución Nacional, la Ley y sus políticas de responsabilidad social, respetando los derechos de las comunidades étnicas, su integridad cultural, espiritual, social y económico; ello, en cuanto, mediante Resolución N°001667 de 12 de junio de 2017, la Agencia Nacional de Minería declaró perfeccionada la cesión del 100% de los derechos del Título Minero N°III-08021 a favor de Cobre, la cual fue inscrita en el Registro Minero Nacional el día 22 de junio de 2017 y ampara sus actividades y operaciones en el área.

Anotó que, además, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley que regula la materia - Decreto 2893 de 2011- la entonces *Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior* emitió la Certificación 0840 de 2019 mediante la cual, con base en la información aportada por Cobre dentro del trámite y de las gestiones adelantadas en el marco de sus facultades y competencias, certificó “ *Que se registra presencia del Cabildo indígena San Pedro... en el área del proyecto “EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y EXPLORACIÓN EN EL TÍTULO MINERO III 08021” y estableció que ... si la parte interesada decide ejecutar el proyecto de que trata esta certificación, deberá solicitar a la Dirección de Consulta Previa el inicio del proceso de consulta...”*”.

Manifestó que resulta improcedente de cara a las consideraciones y determinaciones de la Certificación 0840 de 13 de diciembre de 2019 emitida, el inicio de la consulta previa con el Cabildo Santafé Las Claras, toda vez que el mismo no fue certificado en el área del Proyecto por parte de la Autoridad competente y contra dicha decisión no se interpuso ningún recurso, y quedó en firme. Además, no ha sido demandada o declarada nula y goza de presunción de legalidad. Y sin embargo, ha realizado gestiones para atender, las solicitudes radicadas por el apoderado judicial del Cabildo accionado para que se considerara la afectación a su comunicad, pues de las mismas ha corrido traslado a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, quien ha ratificado que su actuar se encuentra ajustado a la legalidad, pues de manera concreta la “... *Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, emitió el Oficio OFI2020-30908-DCP-2500 de fecha septiembre 8 de 2020 (que obra como Anexo 7) mediante el cual estableció que “... revisada la información aportadas por la empresa en el marco de la debida diligencia, se consideró que los fundamentos de hecho y de derecho por los cuales se expidió el acto administrativo Certificación No. 0840 del 13 de diciembre de 2019 no han variado, siendo improcedente realizar una verificación de lo resuelto en el acto en comento” (Sic).*”

Concluyendo que dicha sociedad, actuó de manera diligente en la medida en que (i) solicitó de forma oportuna la certificación de presencia o no de comunidades étnicas en el área del Proyecto, (ii) aportó la información necesaria y suficiente para que dicha Autoridad realizara las verificaciones que le exige la ley y aquellas adicionales que consideró pertinentes en el marco de sus competencias, (iii) una vez recibió las peticiones por parte de los representantes del Cabildo Santafé las Claras puso en conocimiento dicha situación de manera inmediata a la Autoridad de Consulta Previa para su respectivo pronunciamiento, (iv) dio respuesta oportuna a los requerimientos y traslados efectuados por la Autoridad de Consulta Previa, (v) ha mantenido un relacionamiento y diálogo constante, abierto y transparente con los representantes y apoderados del Cabildo Santafé Las Claras.

Además alegó improcedencia de la demanda de tutela por falta de inmediatez porque no se interpuso dentro de un plazo razonable, pues la Certificación 0840 fue emitida en el 2019 y las últimas comunicaciones del Ministerio del Interior en relación con realizar una nueva visita de verificación al área son del mes de septiembre de 2020, es decir que has pasado más de 6 meses y falta de subsidiariedad, porque no está concebida para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, siendo que puede acudir a los medios de control.

**1.9. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior,** precisó que la Certificación 0840 del 13 de diciembre del 2019, se hizo con base a un análisis técnico de la anterior Dirección de Consulta Previa, quien procedió a revisar las bases de datos conforme a las coordenadas presentadas por el solicitante para

el proyecto: "*EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y EXPLOTACIÓN EN EL TÍTULO MINERO III-08021*", localizado en jurisdicción del Municipio de Puerto Libertador, en el Departamento de Córdoba. Dicho análisis, tuvo como objeto constatar la presencia o registro de comunidades étnicas que pudieran resultar afectadas. Las bases de datos consultadas fueron: i) Base cartográfica de Resguardos Indígenas constituidos (Incoder- Igac 2019), u) Base cartográfica de Consejos Comunitarios constituidos (Incoder 2019), iii) Base de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías Étnicas y Rom (MinInterior 2019), iv) Base de datos de la: Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (MinInterior 2019), y) Base de datos (espacial y no espacial) de Resguardos Indígenas de origen Colonial (Incoder-Igac 2019), y, vi) Base de datos de Consulta Previa (MinInterior 2019).

Dijo que se evidencia que la anterior Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias realizó el procedimiento de manera minuciosa para determinar las comunidades étnicas que se veían afectadas directamente por el proyecto "*EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y EXPLOTACIÓN EN EL TÍTULO MINERO III-08021*" para lo cual, realizó visita de verificación a campo, en la que se constató desde el criterio de afectación directa, las dinámicas de las comunidades que efectivamente se ven afectadas por el proyecto quedando debidamente certificadas y no encontró que la misma repercutiera en el cabildo Indígena SANTAFE DE LAS CLARAS respecto del proyecto "*EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y EXPLOTACIÓN EN EL TÍTULO MINERO III-08021*" razón por la cual no fue certificada y por tanto consultada no evidenciándose el menoscabo alegado, sobre todo cuando no se aportaron pruebas o información que den cuanta de la forma en que el proyecto minero les esté perjudicando.

Sintetizó que la Certificación No 0840 del 13 de diciembre de 2019 emitida por la entonces Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, es un acto administrativo que se encuentra en firme, fundamentado en los principios de legalidad, seguridad jurídica, la moralidad administrativa y la confianza legítima, que gozan de presunción de legalidad, y por tanto, su vigencia permite establecer que no hay vulneración del derecho fundamental a la consulta previa y dado que por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, con el fin de solucionar los conflictos con la Administración y proteger los derechos de las persona, el amparo también se torna improcedente, y reclamó en efecto que "*...PRIMERO: Se sirva declarar improcedente la tutela en contra de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, por ausencia de vulneración alguna de derechos fundamentales señalados por el accionante. SEGUNDO: Subsidiariamente, se sirva declarar la improcedencia de la acción de tutela por ausencia de prueba sumaria que evidencia afectación a la comunidad étnica...*" (Sic).

1.10 Las demás partes vinculadas no allegaron pronunciamiento alguno pese a que se les notificó en debida forma según constancias que anteceden.

## **2. CONSIDERACIONES**

2.1. En virtud de lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 y, el Decreto 1983 de 2017,

reglamentarios de la acción constitucional en estudio, este Despacho es competente para conocer la acción de tutela formulada; amén del precedente jurisprudencial emanado de la H. Corte Constitucional sobre la materia.

Compete al Despacho realizar un análisis de procedencia del accionamiento de la referencia, de cara a la legitimación en la causa por activa, los principios de inmediatez y subsidiariedad, y solo acreditado el cumplimiento de los mismos, sería dable realizar un análisis de fondo sobre la prosperidad de las garantías y aspiraciones invocadas, frente al derecho a la consulta previa, derechos colectivos, petición y los demás enlistados por el querellante.

2.2. Luego, los artículos 2° y 7° de la Constitución Política reconocen y protegen los derechos de las personas que pertenecen a las comunidades indígenas, específicamente, esa última premisa normativa en cita reconoce la diversidad étnica y cultural por cuanto de ello *“depende la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales, y que son éstos quienes pueden conservar y proyectar en los diferentes ámbitos el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana, sustrato del Estado social de derecho acogido en la Carta. Este carácter, reconocido alude a los pueblos indígenas y tribales...”* (Corte Constitucional, Sentencia T – 955 de 2003).

De ahí que, sea dable preciar primeramente que el accionante *Cabildo Santafé Las Claras* en su calidad de comunidad indígena, reconocida e inscrita en el registro de comunidades indígenas de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, mediante Resolución No. 0033 del 29 de marzo de 2016, que se adjuntó con el escrito de la demanda, y actúa en representación de su gobernador Wilfredo Manuel Paternina Hernández<sup>2</sup> se encuentra legitimada en la causa por activa para deprecar la protección del derecho fundamental a la consulta previa y demás deprecados, a partir de los cuales aspira, en resumen, a que a través de este mecanismo preferente y sumario: i) se proceda a certificar la presencia de su comunidad en el área del proyecto denominado EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y EXPLOTACIÓN EN EL TÍTULO MINERO III-08021; ii) que se ordene a la Dirección De Consulta Previa y a la empresa COBRE MINERAL S.A.S que se lleve a cabo el proceso de consulta previa con su participación; y iii) se emita Certificación que acredite la existencia y representación legal de la comunidad indígena Zenú Santafé Las Claras, conforme la petición realizada el día jueves 4 de marzo de 2021 y que no le ha sido resuelta.

Ello, tras relatar, en resumen, que la cesión, autorización y desarrollo del mentado proyecto minero, repercute en los derechos fundamentales y colectivos de todos sus integrantes, que ejercen minería artesanal y que a decir de concepto del 5 de mayo de 2021 *la Autoridad Tradicional Indígena del Corregimiento Santa Fe Las Claras Santa Fe las Claras*, habitan y ejercen sus actividades laborales precisamente dentro del perímetro de la mina el Alacrán; supuestos que desconoció la Dirección de Consulta Previa, amén de la visita de verificación del 15 y 16 de noviembre de 2017, frente a las solicitudes de cabildo indígena Santafé Las Claras, Tambo y Villanueva, pertenecientes al Resguardo Indígena del Alto San Jorge, concluyó a través de Certificación Número 0840 del 13 de diciembre de 2019 que *“de acuerdo con los puntos levantados en campo se constató que las zonas de asentamiento de estos cabildos se encuentran localizados por fuera del área del proyecto, de igual forma que las zonas de usos y costumbres”* (Sic) y que la única

---

<sup>2</sup> Designado como tal según acta de posesión adjunta al escrito de la demanda, suscrita ante la Secretaría de Gobierno del Municipio de Puerto Libertador.

comunidad con presencia en el área del proyecto minero era el cabildo indígena San Pedro.

En punto del principio de inmediatez cuya carencia en el *sub examine*, fue eje central de la defensa de las demandadas en escrito de descargos, según viene de referirse en acápite de antecedentes, conviene recordar que en un caso de similares supuestos fácticos, la H. Corte Constitucional indicó “... 111. Por su naturaleza, la acción de tutela es una herramienta judicial que permite reclamar la protección inmediata de los derechos fundamentales, por lo que en principio quien acuda a este mecanismo debe hacerlo dentro de un término justo y razonable<sup>[77]</sup>. No obstante, este Tribunal<sup>[78]</sup> ha morigerado la anterior regla en atención a las particularidades de cada caso, valorando por ejemplo: (i) si existe una justificación válida para la inactividad; (ii) si dicha omisión en el accionar vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío del amparo y la afectación de los derechos fundamentales<sup>[79]</sup>; y (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió luego de la vulneración de los derechos fundamentales, que no se encuentre muy distante de la fecha de interposición.<sup>[80]</sup>

112. Adicionalmente, esta Corporación ha admitido casos en que transcurre un lapso considerable entre la afectación y la interposición de la acción, siempre que se demuestre que la afectación es permanente en el tiempo y se acredite que el reclamante se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad -v. g. el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros-, tornando desproporcionada la exigencia de acudir al juez.<sup>[81]</sup> En suma, el término para instaurar la tutela no es el transcurso de un tiempo determinado, sino que está determinado por la actualidad de la vulneración que se pretende remediar con el amparo.<sup>[82]</sup>”<sup>3</sup>

En efecto, el Despacho observa que en el *sub examine*, pese a que las pretensiones atinentes a que se ordene al Ministerio del Interior, la consulta previa, con inclusión del cabildo promotor, por tener influencia en el área de explotación minero III 8021, del cual se excluyó a partir de Certificación 0840 de 2019, y según las investigaciones previas adelantadas en la zona de la Mina del Alacrán, desde el año 2001, es decir, habiendo transcurrido más de 2 años desde que se profirió la decisión de la que se duele, es dable concluir que se cumple el principio de inmediatez, toda vez que los efectos lesivos a las garantías invocadas, a decir de los hechos narrados, se ha perpetuado desde dicha data y sus repercusiones se están verificando en la actualidad, si se tiene en cuenta por ejemplo, los hechos denunciados, ocurridos el 14 de marzo de 2021, donde muchos de los comuneros se vieron obligados a desplazarse porque cerca de 15 escuadrones policiales (más de 200 integrantes del ESMAD) llegaron en la madrugada a la Mina del Alacrán, donde han estado ubicados, trabajan y viven, sobresaltando la minería artesanal que desempeñan y que les representa, en su juicio, el derecho de haber sido escuchados en su oportunidad o en la actualidad, en que se ven afectados sus derechos colectivos y al mínimo vital, en el desarrollo de proyecto como el de la empresa accionada Cobre Minerales SAS, por ejemplo.

Por otra parte, en aras a que se ordene al Ministerio del Interior Certificar la presencia de la comunidad del Cabildo Santafé Las Claras en el área del proyecto denominado EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y EXPLOTACIÓN EN EL TÍTULO MINERO III-08021 y que a través de la Dirección De Consulta Previa y a la empresa COBRE MINERAL S.A.S que se lleve a cabo el proceso de consulta

---

<sup>3</sup> Ver Sentencia T-197 de 2018 Corte Constitucional.

previa con el cabildo Santafé Las Claras por los impactos ambientales, a la salud, la vida, socioculturales, así como cualquier otro repercusión que se genere en el futuro por la actividad minera en el complejo denominado el Alacrán, se infiere delantadamente que el amparo invocado se torna improcedente, en virtud del principio de subsidiariedad, dada la existencia de otros mecanismos ordinarios previstos para tales fines como se expondrá.

Debe decirse que el derecho a la consulta previa reclamada, se predica de las medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectar, de manera directa y específica, a las comunidades indígenas y afrodescendientes. En punto del ámbito territorial en el que se desenvuelve la consulta, conforme el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, “(...) *los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación*”.

En esa medida, la queja central del grupo indígena actor, obedece a la determinación ofrecida por la Dirección de Consulta Previa, en la Certificación 0840 de 2019, mediante la cual, con base en la información aportada por *Cobre Minerales S.A.S.* dentro del trámite y de las gestiones adelantadas en el marco de sus facultades y competencias, concluyó “*Que se registra presencia del Cabildo indígena San Pedro... en el área del proyecto “EXPLORACIÓN, CONSTRUCCION, MONTAJE Y EXPLORACIÓN EN EL TITULO MINERO III 08021 ” (Sic), y que el cabildo Santafé Las Claras, se encuentra localizado por fuera del área del proyecto, conclusión a la que se arribó según da cuenta en respuesta de tutela, previa solicitud de este último y comprobación a través de las visitas correspondientes.*

Advirtiéndose que tal decisión fue fundamentada fáctica y normativamente por la autoridad competente para decretar la inclusión o afectación de una comunidad indígena en un área específica de explotación minera, para el caso, Dirección de Consulta Previa, y en el que además se consignó “*SEPTIMO. Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal o dentro de los diez (10 días siguientes a ella, a la notificación por aviso (...)) de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).*”<sup>4</sup>.

Decisión con matiz de acto administrativo contra cual proceden entonces, los medios ordinarios de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa, a los cuales puede acudir la comunidad indígena accionante, máxime que ante la falta de recurso de reposición contra la misma, adquirió firmeza, y se encuentra surtiendo los efectos legales y de rigor, sin que competa al Juez de tutela, dejarlo sin efectos y establecer el grado de afectación a la comunidad que genera la explotación minera cuestionada, sin el previo análisis de la situación, con el decreto de las pruebas a que haya lugar (como inspecciones judiciales, experticias que permitan verificación de ubicación territorial, entre otros), la concurrencia y respeto al debido proceso, derecho de defensa y contradicción de todos las personas naturales y/o jurídicas que puedan verse afectados con la adopción de las medidas que ahora se reclaman, que se garantizan justamente en aquel escenario procedimental, que a decir de los informes recaudados no se han agotado en su totalidad, y algunos se encuentran en curso, pues el mismo accionante recalca en los hechos de la tutela que dados

---

<sup>4</sup> Ver copia de certificación 0840 de 13 de diciembre de 2019 anexa a respuesta de Ministerio del Interior Archivo 13 expediente digital.

los eventos acaecido en el presente año, de desalojo y desplazamiento, impetró la denuncia el 25 de marzo de 2021 ante la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías.

Rememórese que la acción de tutela es una herramienta que busca la protección inmediata de las garantías de las personas ante la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares. Este mecanismo constitucional es, de igual forma, excepcional, pues solamente puede ser ejercido con prontitud y ante la inexistencia de algún otro medio de defensa judicial.

2.3. Sumado a lo anterior, de cara a la protección de derechos colectivos deprecados indistintamente, se tiene que no existe una regla absoluta según la cual la acción de tutela no es procedente para amparar derechos fundamentales afectados por la perturbación de derechos colectivos, ni tampoco una regla por virtud de la cual siempre que con la perturbación de un derecho colectivo se vulnere o amenace un derecho fundamental sea procedente la acción tutela.

La H. Corte Constitucional en sentencia T-597 de 2017 reseñó los criterios de procedencia en esos eventos, consolidados en las sentencias SU -1116 de 2001 y unificados en la SU-1116 de 2001, así:

*“...desde los inicios de la jurisprudencia esta Corte definió -incluso antes de la promulgación de la Ley 472 de 1998- (a) criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela –juicio material de procedencia- cuando hay perturbación de derechos colectivos, que luego de la promulgación de la Ley 472 de 1998 fueron consolidados en la Sentencia T-1451 de 2000 y unificados en la SU-1116 de 2001. Igualmente, con posterioridad a la Ley 472 de 1998 se fortalecieron (b) los criterios para juzgar la eficacia de la acción popular -juicio de eficacia- toda vez que, como se explicó anteriormente, adquirió un desarrollo legal suficiente para proteger gran parte de perturbaciones a derechos colectivos, incluso cuando ellas tuvieran impacto en los derechos fundamentales... unificando los criterios materiales donde se expuso: “... Tal unificación puede sintetizarse de la siguiente forma:*

- **Conexidad.** *Debe existir conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de suerte que “el daño o la amenaza del derecho fundamental sea "consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo” [197].*
- **Legitimación.** *El peticionario debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental, dada la naturaleza subjetiva de la acción de tutela [198].*
- **Prueba de la amenaza o vulneración.** *La amenaza o vulneración a los derechos fundamentales no debe ser hipotética, sino real, es decir, debe estar probada en el expediente.*
- **Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial.** *La orden judicial del juez de tutela debe orientarse al restablecimiento del derecho fundamental afectado y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza” [199].*

*Estos criterios materiales de procedencia tienen por objeto establecer pautas relativamente precisas para determinar cuándo, a pesar de la alegación de una violación de derechos colectivos, procede la acción de tutela. Luego de la adopción de la Ley 472 de 1998 la Corte también estableció la importancia de realizar en ese*

tipo de casos un juicio de eficacia de la acción popular allí regulada. A continuación, se explica su alcance.

#### **d. El juicio de eficacia de la acción popular (...)**

181. A raíz de la aprobación de la Ley 472 de 1998, este Tribunal se enfrentó a la necesidad de modular el juicio de eficacia de esta acción constitucional, ya que antes de dicha regulación, justamente por el vacío legal, existían mayores posibilidades de declarar procedente la acción de tutela en tanto la acción popular existente en ese momento podía no ser suficiente para dar respuesta a la afectación de derechos e intereses colectivos. Ello incluso fue reconocido por la Corte al señalar, en la Sentencia T-1451 de 2000, que debía tenerse en cuenta “la inexistencia de un medio judicial diverso de la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales amenazados, pues la existencia de mecanismos alternos de defensa que puedan ser utilizados y a su vez ser calificados como eficaces para la protección del derecho fundamental, hacen improcedente la acción de tutela”. Precisamente esta apreciación, resaltó la importancia del juicio de eficacia de la acción popular.

182. Dicho de otra forma, la Ley 472 de 1998 resaltó la necesidad de definir un juicio de eficacia de la acción popular que reconociera e incorporara el impacto que tenía la nueva regulación en la protección de los derechos colectivos, incluso cuando por su afectación resultaran amenazados los derechos fundamentales.

**84. La referida sentencia de unificación fue enfática en sostener que, además de los cuatro criterios materiales reseñados sobre la procedencia de la acción de tutela (conexidad, legitimación por amenaza o afectación iusfundamental, prueba de la amenaza o afectación y efectos de la orden judicial), “es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario”[203].**

186. En suma, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998, el estudio de procedibilidad de la acción de tutela en los casos de perturbación de derechos colectivos adquirió ciertas particularidades debido a que dicha ley contiene una regulación amplia y detallada de la acción popular. La mayoría de casos en los que la Corte admitió la procedencia de la acción de tutela tenían alguna de las siguientes características: (i) existía una acción popular que ya había sido decidida y se encontraba en firme, pero resultaba inefectiva, pues no se cumplía con lo ordenado (T-197 de 2014 o T-622 de 2016); (ii) existía un sujeto de especial protección constitucional, como los niños o personas de la tercera edad (T-306 de 2015 y T-218 de 2017) o (iii) se buscaba proteger un derecho fundamental cuya protección no podía ser alegada en la acción popular (T-099 de 2016). En muchos otros casos, la acción de tutela fue declarada improcedente, ya que después de la Ley 472 de 1998, el análisis de subsidiariedad resultó más exigente por existir un régimen legal que garantizaba la efectividad de dicha acción constitucional”. (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Concluyéndose en efecto, que no se avizora en el caso de marras, acreditación del principio de subsidiariedad de cara a los derechos colectivos, indistintamente invocados, pues no se logra advertir de forma concreta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el menoscabo se concreta, y las reclamaciones e inconformidades cuestionadas, se tornan hipotéticas, sin que se soporte en el

expediente constitucional, ni aun previo análisis conjunto de todas las probanzas e informes recaudadas, la manera precisa, cualitativa, cuantitativa y descriptivamente de la supuesto desmedro alegado. Y es al extremo tutelante, a quien le corresponde en principio, probar los supuestos alegados, sobretodo cuando sobre dicho punto puede acudir a la acción popular, reglada en la Ley 472 de 1998, cuya “... *finalidad no solo es preventiva, sino también restitutoria*<sup>[183]</sup>, ya que puede dirigirse a que las cosas vuelvan a su estado anterior al momento de vulneración y si no procede la restitución, a que se ordene la indemnización por el daño ocasionado. 169. A estos rasgos generales de la acción se unen varias disposiciones especiales que muestran que el juez popular cuenta con suficientes posibilidades de actuación para (i) proteger los derechos reclamados, (ii) promover, en un escenario de amplia deliberación, la realización de acuerdos para enfrentar las causas de la violación de los derechos (pacto de cumplimiento) y (iii) adelantar actividades probatorias de alta complejidad<sup>[184]</sup>, en caso de ser necesario. En adición a ello, el tiempo aproximado para el trámite de una acción popular de acuerdo con los términos fijados en la ley y a su condición de acción prevalente, es relativamente reducido...”<sup>5</sup>.

2.4. En suma, las pretensiones 2 y 3 de la demanda se tornan improcedentes, porque bien pueden dilucidarse ante las mismas autoridades administrativas demandadas, o a través de los mecanismos ordinarios de control previstos en la Ley 1437 de 2011, en tratándose de derecho a la consulta previa, en cuanto existe decisión en firme sobre ese derecho, la que se presume se profirió en el marco de la legalidad y respeto del debido proceso de todos los intervinientes, mientras que en tratándose de derechos e intereses colectivos se puede acudir a la acción popular, cuya ineficacia como presupuesto de procedencia de la acción tutelar, tampoco fue demostrada por el promotor, quien no alegó la razones por las que no se acude a esos recursos de rango legal y/o constitucional. Además, que no se evidencia que en el asunto de marras se configuren los cuatro elementos que la H. Corte Constitucional<sup>6</sup> ha definido para “...*considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelaria para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados...*”, poniendo de relieve su necesidad, a saber: “...**la inminencia**, que exige medidas inmediatas, **la urgencia** que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y **la gravedad de los hechos**, que hace evidente **la impostergabilidad** de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales...” (El destacado es del texto). Si se valora, además, que desde el año 2019, se profirió la certificación de la Dirección de Consulta Previa, que excluyó a la comunidad actora de la misma, por no advertirse su influencia en la zona del proyecto de minería propuesto por Cobre Minerales SAS.

2.5. Por último, frente al derecho fundamental de petición, se observa que la parte actora, deprecia su amparo, tras expresar que viene siendo vulnerado ante la falta de respuesta a solicitud que elevó el 4 de marzo de 2021, ante el Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos Indígenas-, a efectos que le otorgaran *Certificación De Existencia y Representación Legal Del Cabildo Santafé Las Claras*, con el fin de que a través de su personería jurídica pueda hacer valer sus derechos ante las diferentes entidades del Estado y la empresa que hace presencia en el territorio, pero no ha obtenido respuesta, de manera que en la pretensión 4 reclama que se ordene a esa autoridad la expedición de la mentada certificación.

---

<sup>5</sup> Ver sentencia Corte Constitucional T-596 de 2017.

<sup>6</sup> Ver Sentencias T-225 de 1993 MP Vladimiro Naranjo Mesa; SU-544 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett; SU- 1070 de 2003 MP. Jaime Córdoba Triviño; T-143 de 2003 MP. Manuel José Cepeda; T-373 de 2007 MP. Jaime Córdoba Triviño.

Supuestos sobre los cuales, es dable anticipar, que con escrito de la demanda se aportó copia de certificación de radicación de tal petitorio el 04 de marzo de 2021 identificada así: “EXT\_S21-00018507-PQRSD-018473-PQR con código de consulta 05392163172710 el 04/03/2021 de acuerdo con la siguiente información:

*Asunto: Indígenas - Tema: Registro y Certificación de Existencia y Representación de Resguardos y/o comunidades Indígenas.*

*Descripción: SEÑORES MINISTRO DEL INTERIOR DIRECCION DE ASUNTOS INDIGENAS*

*ASUNTO: Solicitud certificación de existencia y representación legal cordial saludo...por medio de la presente envió a su dirección el acta de posesión y acta de elección del cabildo indígena Santafé las claras de jurisdicción del Municipio de Puerto libertador en el Departamento de Córdoba. agradezco la atención prestada y su pronta respuesta. Atte. WILFREDO PATERNINA GOBERNADOR LOCAL” (Sic).*

Frente a la cual, el accionado *Ministerio del interior*, en pronunciamiento sobre los hechos objeto de la acción, guardó silencio, pues se limitó a defender la inexistencia de vulneración alguna al derecho fundamental a la consulta previa, sin ofrecer constancias sobre la respuesta reclamada; razón por la que se tutelará dicho precepto como consecuencia de la falta de contestación de la convocada en ese aspecto, lo que dio lugar a la configuración de la presunción de que trata el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 amén que no emerge del plenario prueba siquiera sumaria que permita advertir que la entidad acusada otorgó respuesta al demandante de la aludida reclamación, dentro del término de 30 días siguientes a su recepción, según preceptúa el artículo 5 del Decreto 491 de 2020, que amplió los términos para tales fines.

Memórese además que el derecho de petición según el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el canon 1º de la Ley 1755 de 2015 *-por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-*, y el cual se acompasa con lo previsto en la norma 23 Superior, lo ha definido como el que tiene toda persona para presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, con miras a obtener una pronta resolución, advirtiéndose, además, por vía jurisprudencial que a diferencia de los términos o procedimientos judiciales, esta protección fundamental es una vía expedita de acceso directo a las autoridades, y aunque su objetivo no incluye la exigencia de una resolución en un sentido determinado, sí intima para que exista un pronunciamiento oportuno y concreto frente a la reclamación que se invoca.

En estas condiciones la acción promovida deberá prosperar, para ordenarle al **MINISTERIO DEL INTERIOR que a través de su ministro** o quien haga sus veces, o a través de la dependencia que designe para el fin, sin aun no lo ha hecho, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación del presente fallo proceda a dar respuesta de fondo, clara, congruente y completa a la solicitud elevada por el gobernador local de **Cabildo Indígena Santafé Las Claras, Wilfredo Paternina**, radicado con el No. “EXT\_S21-00018507-PQRSD-018473-PQR con código de consulta 05392163172710 el 04/03/2021” (Sic) y la comunique en debida forma.

Lo anterior, con prescindencia del sentido de la respuesta pues en puridad, la obligación de la accionada, para efectos de tener por satisfecho el derecho de petición, se circunscribe a emitir respuesta de fondo y frente a todos los requerimientos elevados, por lo que no es dable acceder a la pretensión número 4,

que perfila a que se ordene directamente a la accionada que expida la certificación reclamada.

### **3. DECISIÓN DE PRIMER GRADO**

Con fundamento y apoyo en lo dicho, el *Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bogotá D.C.*, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **4. RESUELVE**

4.1. **CONCEDER** al *Cabildo Indígena Santafé Las Claras representada por su gobernador WILFREDO PATERNINA GOBERNADOR LOCAL que actúa a través de apoderado judicial, únicamente* la tutela encaminada a la protección del derecho de petición. En consecuencia, se dispone:

ORDENAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a través de su ministro y/o quien haga sus veces, o la dependencia que designe para el fin, que, si aún no lo ha hecho, proceda a decidir de fondo, de forma clara y congruente, la solicitud presentada por la comunidad peticionaria el 4 de marzo de 2021 radicado “*EXT\_S21-00018507-PQRSD-018473-PQR con código de consulta 05392163172710 el 04/03/2021*” (Sic). Para el efecto, se concede a dicha entidad un término perentorio e improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la fecha en que este fallo le sea notificado. Acredítese su cumplimiento.

4.2. **NEGAR** la tutela en todo los demás derechos fundamentales y pretensiones enlistadas en el libelo de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

4.3. Notifíquese este fallo conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

4.4. Si esta decisión no es impugnada remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LILIANA CORREDOR MARTÍNEZ**  
**JUEZ**

KPM