

OEA/Ser.L/V/II.173  
Doc. 161  
28 septiembre 2019  
Original: español

## **INFORME No. 146/19**

### **CASO 11.754**

INFORME DE FONDO

PUEBLO INDÍGENA U'WA Y SUS MIEMBROS  
COLOMBIA

Aprobado por la Comisión en su Sesión No. 2154 celebrada el 28 de Septiembre de 2019  
173 Período Ordinario de Sesiones

**Citar como:** CIDH, Informe No. 146/19, Caso 11.754. Fondo. Pueblo Indígena U'Wa y sus  
Miembros. Colombia. 28 de Septiembre de 2019.

## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	2
II.	ALEGATOS DE LAS PARTES.....	2
	A. Parte peticionaria .....	2
	B. Estado.....	4
III.	DETERMINACIONES DE HECHO.....	5
	A. Contexto .....	5
	B. Generalidades del Pueblo U’wa .....	6
	C. Hechos del caso.....	7
	1. Ampliación, saneamiento y titulación del territorio U’wa .....	7
	2. Bloque exploratorio Samoré .....	9
	3. Bloques Sirirí y Catleya.....	12
	4. Campo de gas Gibraltar.....	13
	5. Oleoducto Caño Limón – Coveñas.....	14
	6. Área de perforación exploratoria Magallanes .....	15
	7. Zona de traslape con el Parque Nacional Natural “El Cocuy” .....	16
	8. Títulos mineros en territorio U’wa.....	16
	9. Militarización y uso de la fuerza en territorio U’wa .....	17
	10. Secuestro, agresiones y asesinato de indigenistas estadounidenses .....	19
IV.	ANÁLISIS DE DERECHO .....	20
	A. Cuestión previa .....	20
	B. Derechos a la propiedad colectiva (artículo 21), al derecho de acceso a la información (artículo 13), derechos políticos (artículo 23) y derechos culturales (artículo 26) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.....	21
	1. Los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	21
	2. Análisis del derecho a la propiedad del Pueblo U’wa respecto de las obligaciones de titulación y saneamiento.....	23
	3. Derecho a la consulta previa, libre e informada, así como a la obtención del consentimiento del Pueblo U’wa.....	25
	4. Derechos culturales del Pueblo U’wa.....	28
	5. Derechos culturales del Pueblo U’wa.....	29
	6. Conclusión .....	32
	C. Artículo 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento .....	32
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	33

## I. INTRODUCCIÓN

1. El 28 de abril de 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por la Asociación de Cabildos Mayores del Pueblo U’wa, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y la Coalition for Amazonian People and The Environment (en adelante “la parte peticionaria”)<sup>1</sup> en la cual se alega la responsabilidad internacional de Colombia (en adelante “el Estado colombiano”, “el Estado” o “Colombia”), por la ejecución de una serie de actividades petroleras, mineras, turísticas y de infraestructura, en perjuicio de los derechos del Pueblo U’wa.

2. La Comisión aprobó el informe de admisibilidad No. 33/15 el 22 de julio de 2015<sup>2</sup>. El 13 de octubre de 2015 la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa, sin que se dieran las condiciones para iniciar dicho procedimiento. El 22 de diciembre de 2016 la CIDH recibió las observaciones de fondo de la parte peticionaria y el 28 de marzo de 2018 del Estado. Toda la información recibida durante el proceso, fue debidamente trasladada entre las partes.

## II. ALEGATOS DE LAS PARTES

### A. Parte peticionaria

3. La parte peticionaria señaló que desde 1992, el Estado ha otorgado una serie de licencias para proyectos y concesiones a diferentes empresas para el desarrollo de actividades petroleras, mineras, turísticas y de infraestructura, sin respetar y garantizar el derecho a la consulta y sin obtener el consentimiento libre, previo e informado de la Nación U’wa. Alegó también el desconocimiento del Estado de los títulos coloniales previos a la conformación de la República, por medio de los cuales la corona española otorgó la titularidad de la tierra a la Nación U’wa, con el agravante de que los títulos de propiedad de los predios y mejoras se han titulado a nombre del Estado a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en adelante INCODER) y no del Pueblo como lo ordena la institución jurídica del Resguardo. Afirmó que si bien en 1999 se amplió el Resguardo Unido U’wa, la ampliación no se hizo de acuerdo a las solicitudes del Pueblo U’wa, las cuales se fundamentaban en su territorio ancestral, sino que la delimitación se realizó convenientemente para los intereses de las petroleras, permitiendo que éstas se establecieran a escasos metros de las comunidades indígenas. Indicó que aún después de la ampliación del territorio, no se le ha otorgado el título de propiedad colectiva al Pueblo U’wa.

4. Agregó que la realización de proyectos en territorio U’wa ha implicado la entrada de colonos; el uso de maquinaria; la explotación del territorio; la militarización; la contaminación de los ríos, del aire, el daño y la destrucción de fauna y flora; y la contaminación y daño de lugares sagrados.

5. Indicó que desde 1992 se ha dado una fuerte militarización en tierra indígena, con la finalidad de brindar seguridad a las empresas y a los proyectos. Indicó que ello ha dado pie a hechos de violencia que han quedado en la impunidad, como homicidios, bombardeos, instalación de minas antipersonales, entre otros. Indicó que la presencia militar limita el tránsito dentro del Resguardo Unido U’wa, genera intimidaciones, desplazamiento forzado y confinamiento, además de que hace inviable el proyecto de vida del colectivo indígena.

6. Afirmó que se violó el derecho a la personalidad jurídica, toda vez que el Pueblo U’wa no fue formalmente notificado de la realización de proyectos mineros en territorio ancestral ni de resguardo. Con respecto al derecho a la vida digna y el derecho a la integridad personal, alegó que fueron violados en concordancia con los derechos a los beneficios de la cultura, debido a que según su cosmovisión y forma de vida, la garantía de estos

<sup>1</sup> Posteriormente se incorporaron como copeticionarias la Comisión Colombiana de Juristas, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) y Earth Rights International. En diciembre de 2016, la parte peticionaria informó que únicamente seguirían como copeticionarias la Asociación de Cabildos Mayores del Pueblo U’wa AsoU’wa, la ONIC, Earth Rights International y CCAJAR.

<sup>2</sup> CIDH. Informe No. 33/15. Caso 11.754. Pueblo U’wa (Colombia). 22 de julio de 2015. La Comisión declaró admisible la petición respecto de los artículos 8, 13, 21, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en concordancia con los artículos 1.1. y 2 de la misma, así como del artículo XIII de la Declaración Americana.

derechos depende mayormente de la conexión espiritual y cultural con el territorio sagrado y ancestral, considerado el núcleo vital de la Nación U'wa.

7. Igualmente alegó que el Estado es responsable de violar los derechos a la vida, integridad personal, derechos del niño, propiedad privada y a la circulación y residencia, debido a que el paso de un oleoducto por su territorio ha causado que éste sea objeto de múltiples atentados por grupos al margen de la ley. Asimismo, indicó que el 25 de marzo de 2014 fue dinamitado un tramo del oleoducto, dejando heridos a un hombre, una mujer y un niño del Pueblo U'wa y ocasionando desplazamiento de familias U'was, zozobra en la población, contaminación de sus fuentes de agua y afectaciones al Derecho Internacional Humanitario.

8. En cuanto a la violación a las garantías y protección judiciales, señaló que se interpusieron demandas contra decisiones y proyectos extractivos realizados en su territorio, en las cuales se constatan demoras en su resolución y falta de concesión de medidas cautelares solicitadas, así como la prolongación de los litigios por décadas. Adicionalmente, refirió que las presuntas víctimas han sufrido dificultades de acceso a la justicia por la desventaja procesal en relación con las entidades y empresas demandadas; las cargas procesales onerosas; la falta de medidas diferenciales y protección reforzada de sujetos procesales de carácter étnico; y las prácticas ocultistas de las empresas y agencias extractivas del Estado.

9. Además, adujo que el Estado es responsable por la violación al derecho a la libertad de expresión, a los derechos políticos y a la igualdad ante la ley y no discriminación del Pueblo U'wa, debido a que al ser propietario legítimo del territorio ancestral y sagrado, incluyendo las minas y el subsuelo petrolífero, tiene un derecho al veto de todas las decisiones extractivas que alteran su mundo espiritual y material; sin embargo, el Estado ha considerado la consulta previa como un trámite administrativo que sólo busca informar sobre la ejecución definitiva del proyecto, sin estar dirigido a obtener su consentimiento libre, previo e informado. Añadió que el señalamiento de la movilización pacífica de la Nación U'wa, como hechos de violencia y el uso de la fuerza pública en dichas manifestaciones, también viola su derecho a expresarse libremente. Con respecto a los derechos políticos, afirmó que la consulta es una manifestación y concreción del derecho constitucional a la participación política e individual de los pueblos indígenas.

10. Adicionalmente, refirió que el Estado violó el derecho a la familia, debido a que ésta tiene un rol fundamental que es preservar y mantener el equilibrio natural a través de los espíritus del territorio y este equilibrio es interrumpido con la extracción de recursos del subsuelo pues significa la “destrucción de los elementos vitales en la sostenibilidad del mundo”, generando la ausencia de los espíritus que necesita la familia para sostener y garantizar que las generaciones futuras U'wa sobrevivan. Alegó que el Estado es responsable de violar el derecho a la propiedad comunal del Pueblo U'wa y sus miembros sobre el territorio y sus recursos naturales, así como de los elementos incorporales que se dependen de ellos, violando la relación fundamental del pueblo con la Madre Tierra.

11. Agregó que hubo una violación a la integralidad del territorio y la identidad cultural debido a que al crear el Parque Natural “El Cocuy”, el Ministerio de Agricultura otorgó su administración y manejo a la Dirección Nacional de Parques Naturales y no a las autoridades tradicionales del Pueblo U'wa, a pesar de que la totalidad del parque se encuentra en su territorio ancestral y a que su extensión corresponde a casi la mitad del Resguardo.

12. Por último, afirmó que el Estado es responsable por la vulneración al desarrollo progresivo de los derechos territoriales y culturales del Pueblo U'wa, debido a que no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar progresivamente su supervivencia. Sobre la violación al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, alegó que el Gobierno Nacional ha regulado los procedimientos de consulta étnica a través de diversos decretos y directivas, los cuales no reúnen los principios desarrollados en jurisprudencia del orden nacional e internacional. Agregó que, de hecho, uno de los decretos ha sido inaplicado por la Corte Constitucional en distintas ocasiones porque su expedición no fue consultada con los pueblos indígenas.

13. En síntesis, la parte peticionaria alega violaciones a los derechos establecidos en los artículos 1.1, 2, 4, 5, 8, 13, 17, 21, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “La Convención

Americana” o “la Convención”), así como al artículo XIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana” o “la Declaración”).

## B. Estado

14. El Estado refirió que ha implementado todas las medidas que han estado a su alcance, contando con la articulación de las entidades implicadas y la constante participación de las más altas autoridades nacionales e internacionales, con la finalidad de proteger los derechos de la comunidad U’wa, atender sus demandas y garantizar espacios de diálogo intercultural que permitan la solución pacífica de los conflictos que se presentan.

15. Con respecto al derecho al uso y goce de la propiedad colectiva, el Estado adujo que no es un derecho absoluto y puede ser limitado, en tanto el Estado sigue siendo propietario legítimo de los recursos del subsuelo. Sobre el derecho a la consulta previa, el Estado sostuvo que se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico colombiano y que no conlleva el derecho de pueblos indígenas y tribales a vetar las medidas legislativas y administrativas que los afecten, sino que es una oportunidad para que los Estados consideren y valoren sus posiciones sobre los proyectos, por lo que las autoridades siempre preservan la competencia para adoptar una decisión final sobre la realización del proyecto.

16. El Estado señaló que cumplió con sus obligaciones a través de la realización de varios procesos de consulta previa respecto de las licencias otorgadas a las diferentes empresas; en específico, respecto al proceso de consulta llevado a cabo en enero de 1995, sobre el Bloque Samoré, refirió que en aquel entonces no se habían desarrollado los estándares de consulta previa que existen hoy en día y, por tanto, solicitó a la Comisión que “reconozca los esfuerzos del Estado, y se abstenga de aplicar los estándares de consulta previa de forma retroactiva”. Asimismo, sobre el Bloque Catleya, el Estado afirmó que, luego de dos años de reuniones, la Asociación de Comunidades y Autoridades Indígenas de Arauca (en adelante ASCATIDAR) rechazó el proceso de consulta previa.

17. Con respecto al Bloque Sirirí, el Estado afirmó que desde el mes de mayo de 2004 inició el proceso de acercamiento y socialización de la propuesta de Consulta Previa con la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos U’wa – (en adelante ASOU’WA), pero que luego de constantes aplazamientos de manera unilateral por parte de ASOU’WA, los representantes se negaron a participar en la consulta. En lo atinente al traslape entre el territorio ancestral U’wa y el Parque Nacional Cocuy, el Estado señaló que ha compatibilizado el área protegida de dicho Parque Nacional con la propiedad colectiva del Pueblo U’wa. Asimismo, el Estado indicó que el Parque ha permanecido cerrado por varios periodos de tiempo y sólo ha abierto de forma parcial o temporal limitando las actividades de los turistas en la zona.

18. Por otra parte, el Estado afirmó que el hecho de otorgar un título minero no necesariamente conlleva a que la comunidad sufra una afectación, toda vez que con el otorgamiento se entra a la etapa de exploración, para lo que no se hace necesario realizar consulta previa, máxime cuando en dicha etapa no se tiene certeza de si efectivamente se desarrollará o no el proyecto. Además, se refirió a lo establecido por la Corte Constitucional en tanto que no obliga a obtener consentimiento a menos que exista posibilidad de generar un exterminio físico y cultural. Asimismo, indicó que el Estado se ve atado de manos cuando el Pueblo U’wa es absolutamente renuente a participar de procesos de consulta.

19. En relación a la instalación del gasoducto Gibraltar – Bucaramanga, el Estado señaló que se llevó a cabo respetando la integridad del Pueblo U’wa y que no atraviesa su territorio ancestral ni el área de influencia del mismo, ni se ha probado que su funcionamiento genere efectos negativos. Además, indicó que en mayo de 2016, varios integrantes del Pueblo U’wa bloquearon la vía de acceso a la Planta de Gas Gibraltar, lo que supuso varias afectaciones al suministro de gas de varias municipalidades.

20. El Estado afirmó que el derecho a la libertad de expresión no implica, automáticamente, la obligación de las entidades estatales de aceptar y actuar de forma acorde a las manifestaciones de la comunidad. Asimismo, afirmó que durante los procesos de consulta, tanto el Estado como las empresas, proporcionaron al Pueblo

U'wa la información pertinente y que el Pueblo U'wa rechaza los espacios de participación “porque no se acomodan a sus intereses y posturas”.

21. Sobre la falta de saneamiento del territorio del Resguardo U'wa, el Estado refirió que desde el 2003 el INCODER ha venido desarrollando una serie de actividades y que “únicamente quedan pendientes la adquisición de 94 predios y 10 mejoras” y que todos los predios adquiridos han sido entregados provisionalmente a la comunidad.

22. Agregó que debido a que el Pueblo U'wa no ha entregado información requerida por el Estado, no ha sido posible para las autoridades verificar los presuntos títulos de origen colonial que manifiestan les confieren la propiedad de un territorio superior al del Resguardo. Sobre la titulación de los predios señaló que en virtud del Decreto 2164 de 1995, en la escritura pública se determinó que el titular del derecho de dominio es el INCODER, y que habrá una posterior transferencia del derecho de dominio a la Comunidad U'wa en el marco del saneamiento del resguardo indígena U'wa. Sobre el acuerdo de constitución de dos Resguardos adicionales, el Estado señaló que entre 2015 y 2016 se llevó a cabo la constitución del Resguardo Kuitua. Por otra parte, en cuanto al segundo Resguardo denominado “Los Pedrazas”, el Estado alegó que la comunidad manifestó que no quería que su territorio fuera delimitado como Resguardo.

23. Por otra parte, el Estado solicitó a la Comisión no pronunciarse sobre los recursos internos interpuestos por los peticionarios de forma posterior al 14 de octubre de 2014, fecha en la que el Estado presentó sus observaciones de admisibilidad, esto es la acción de nulidad contra la Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012 y la acción de nulidad contra contratos de concesión minera ambas instauradas el 4 de febrero de 2015 ante el Consejo de Estado. Afirmó que las resoluciones que recayeron a las diversas acciones presentadas, así como las diferentes tutelas, fueron proferidas en plazo razonable y acorde a la legislación y estándares internacionales.

24. Sobre el deber de adoptar disposiciones de derecho interno el Estado señaló que el derecho a la consulta previa se encuentra reconocido en tres niveles: como parte del bloque de constitucionalidad con la ratificación del Convenio 169 del OIT mediante la Ley 31 de 1991; a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional; y a través de la Directiva Presidencial 10 de 2013 y el Decreto 2613 de 2016.

### III. DETERMINACIONES DE HECHO

#### A. Contexto

25. Según cifras del 2011, la población indígena en Colombia ascendía a 1'392.623 personas repartidas en 87 pueblos indígenas que conforman 788 resguardos, sobre una extensión aproximada de 31 millones de hectáreas (29,84%) del territorio nacional<sup>3</sup>. La naturaleza jurídica de los resguardos en Colombia, está definida en el Decreto N° 2164 de 1995 donde se señala que “son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas”, cuyas aéreas “serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y a las normas que sobre este particular adopten sobre aquellas”<sup>4</sup>. Por su parte, la Constitución Política de Colombia señala que las tierras de resguardo son “inalienables, imprescriptibles e inembargables”<sup>5</sup>.

26. La Comisión ha afirmado que “a pesar de este marco jurídico e institucional favorable [...] ello no se ha traducido en una protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas”<sup>6</sup>. En el cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia manifestó su preocupación por “la situación territorial y el derecho a la consulta previa” de los pueblos indígenas en Colombia, al señalar que “existen más de 500 solicitudes de titulación, delimitación y demarcación territorial pendientes de resolver por las autoridades [...]

<sup>3</sup> Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Resumen del informe y recomendaciones del Foro Permanente a Colombia de 8 de febrero de 2011.

<sup>4</sup> Artículo 21 del Decreto 2164 de 1995.

<sup>5</sup> Artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>6</sup> CIDH. Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia “Verdad, Justicia y Reparación”, 31 de diciembre de 2013.

el retardo en el reconocimiento de derechos territoriales indígenas contrasta con el creciente impulso de las actividades extractivas, y se vincularía al interés económico en los territorios ancestrales y la voluntad de evitar consultar a los pueblos respectivos sobre los proyectos y planes de desarrollo o inversión”. Asimismo, señaló que “entre los efectos previsibles de estos proyectos se cuentan la degradación medioambiental profunda, la afectación o destrucción de lugares sagrados, la irrupción de actores no indígenas en los territorios, la afectación de las estructuras de organización social, y en última instancia, la extinción física y cultural de los pueblos respectivos”<sup>7</sup>.

27. En 2004, el entonces Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de Naciones Unidas, manifestó:

A largo plazo es motivo de preocupación que las comunidades indígenas aun teniendo legalmente la posesión de los resguardos no están en posición de poder proteger adecuadamente sus territorios de invasiones o apropiaciones ilegales ni de ejercer efectivamente su derecho de determinar los usos que se den a las tierras, sobre todo cuando hay fuertes intereses económicos foráneos que disputan el control de las mismas [...]”<sup>8</sup>.

28. En 2010, el entonces Relator Especial de Naciones Unidas, James Anaya, señaló que “aunque el Gobierno ha proporcionado información sobre consultas realizadas en relación con diversos proyectos, dicha información no establece que las consultas hayan sido llevadas a cabo de acuerdo con los estándares internacionales relevantes”. Concluyó que “todavía falta el cabal cumplimiento con la recomendación del anterior Relator Especial de que no deben alentarse los proyectos de inversión, infraestructura, extracción y explotación de recursos naturales, desarrollo productivo etc., sin previa, amplia y legítima consulta y participación de los pueblos indígenas”<sup>9</sup>.

29. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, en el marco de su misión a Colombia en 2011, manifestó que “la misión recibió informes de que se han otorgado concesiones en el 80% de los resguardos legalmente constituidos y que había retrasado el proceso de titulación de otros para promover diferentes tipos de proyectos, sin conducir procesos adecuados de consulta o sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos afectados”<sup>10</sup>.

30. Ahora bien, en relación con el procedimiento interno de consulta previa para proyectos llevados a cabo en territorio indígena, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 1320 de 1998; sin embargo, la Corte Constitucional ha manifestado que esta norma es inconstitucional pues no fue consultada con los pueblos indígenas<sup>11</sup>. Por su parte, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo determinó que “dado que el artículo 6 del Convenio [169 de la OIT] implica la obligación de los Estados que hayan ratificado el Convenio de consultar a los pueblos indígenas con anterioridad a la adopción o promulgación de cualquier medida legislativa susceptible de afectarles directamente, el Comité estima que la expedición del Decreto núm. 1320 sin consulta previa no fue compatible con el Convenio”<sup>12</sup>.

## **B. Generalidades del Pueblo U’wa**

31. El Pueblo U’wa es un grupo perteneciente a la macrofamilia Chibcha, asentado en el Resguardo Unido U’wa en un área de 220.275 hectáreas en los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Santander y Boyacá<sup>13</sup>. En 2005, el censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística reportó 7.581 personas auto

<sup>7</sup> CIDH. Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia “Verdad, Justicia y Reparación”, 31 de diciembre de 2013.

<sup>8</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen – Misión a Colombia de 10 de noviembre de 2004.

<sup>9</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas Sr. James Anaya – Misión a Colombia del 8 de enero de 2010.

<sup>10</sup> Anexo 1. Informe del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas de 8 de febrero de 2011.

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-652 de 10 de noviembre de 1998.

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo. Informe sobre la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)”.

<sup>13</sup> Anexo 2. Resolución No. 56 mediante la cual se crea el Resguardo Unido U’wa de 6 de agosto de 1999. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

identificadas como pertenecientes al pueblo U'wa, de las cuales el 50,3% son hombres (3.815 personas) y el 49,7% mujeres (3.766 personas)<sup>14</sup>.

32. Según documento del Ministerio de Cultura, “la cosmogonía U'wa se fundamenta en el permanente equilibrio entre el hombre, el medio ambiente y su universo cósmico. La defensa del planeta tierra y el territorio propio son bases para dicho equilibrio entre la gente y el medio natural, el cual asegura la permanencia de la cultura, de lo material y de lo espiritual. La espiritualidad U'wa se ve concretada en el politeísmo al interior de las familias y comunidades [...]”<sup>15</sup>.

33. La toma de decisiones del Pueblo U'wa se encuentra en cabeza de sus autoridades tradicionales conocidas como los “Werjayás”, quienes se comunican directamente con el Dios Sira, creador del mundo. Su representación política está en los cabildos<sup>16</sup>, los cuales se unen a las respectivas organizaciones y asociaciones que representan a este pueblo, llamadas ASOU'WA y ASCATIDAR<sup>17</sup>.

34. En el Informe de Misión a Colombia del 10 de noviembre de 2004, del ex Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, señaló que “el pueblo indígena U'wa asentado en los departamentos de Casanare, Arauca, Boyacá, Santander y Norte de Santander denunció que se encuentra en proceso de extinción sociocultural atendiendo a las políticas de colonización, desterritorialización y amenaza por las actividades estatales de explotación de los recursos naturales en sus áreas, en especial las de exploración y explotación petrolera”<sup>18</sup>.

35. Por su parte, la Corte Constitucional colombiana en el Auto 004 de 2009 incluyó al Pueblo U'wa dentro de los pueblos indígenas de Colombia que “están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas”<sup>19</sup>.

## C. Hechos del caso

### 1. Ampliación, saneamiento y titulación del territorio U'wa

36. Mediante Resolución 059 del 5 de agosto de 1987, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, (en adelante INCORA), creó el “Resguardo de Cobaría, Tegría, Bókota y Rinconada”, sobre un área aproximada de 61.156 hectáreas, en jurisdicción de los municipios de Cubará y Güicán, en el departamento de Boyacá; Chitagá y Toledo, en el departamento de Norte de Santander; Concepción, en el departamento de Santander; y Tame, en el departamento de Arauca”<sup>20</sup>.

37. El 31 de marzo de 1993 la Organización Regional Indígena U'wa del Oriente Colombiano (ORIWOC) solicitó al INCORA constituir el “Resguardo Único U'wa” con el fin de “cobijar en un solo globo territorial a todas las Comunidades Indígenas del Pueblo U'wa de los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander”. Adicionalmente, solicitó la conversión de la reserva indígena de Tauretes – Agua Blanca a resguardo y su posterior anexión al Resguardo Único U'wa<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Anexo 3. Documento del Ministerio de Cultura “U'wa, gente inteligente que sabe hablar”. Anexo a Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>15</sup> Anexo 3. Documento del Ministerio de Cultura “U'wa, gente inteligente que sabe hablar”. Anexo a Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>16</sup> Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>17</sup> Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016 y observaciones del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>18</sup> Anexo 4. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas Sr. Rodolfo Stavenhagen – Misión a Colombia de 10 de noviembre de 2004.

<sup>19</sup> Anexo 5. Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional colombiana. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

<sup>20</sup> Anexo 6. Resolución por la cual se prohibió el ingreso de visitantes al Parque Natural El Cocuy. 29 de julio de 2016. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>21</sup> Anexo 7. Estudio Socioeconómico, ambiental, jurídico y de tenencia de tierras para la constitución del Resguardo Único realizado por un Convenio Institucional de agosto de 1996.

38. El 6 de agosto de 1999 el INCORA expidió la Resolución N° 56, a través de la cual se creó el “RESGUARDO INDÍGENA UNIDO U’WA”, compuesto por “el Resguardo de Cobaría, Tegría, Bókota y Rinconada; la reserva indígena Tauretes – Aguablanca; terrenos baldíos; 64 predios y 15 mejoras adquiridos por el INCORA, que hacen parte del Fondo Nacional Agrario y que fueron entregados a las comunidades U’wa; algunas zonas del Parque Nacional Natural El Cocuy; predios de propiedad privada de los indígenas en proceso de donación al Cabildo; y los predios “El Palmar” y “La Esmeralda” que fueron adquiridos por el Municipio de Cubará a favor de las comunidades U’wa de Cobaría”. En la Resolución se señala que “la alinderación del resguardo ampliado tiene una extensión de 220.275 hectáreas aproximadamente”<sup>22</sup>. Dentro de dicha alinderación se incluyeron “mejoras de 150 colonos aproximadamente en una extensión estimada de 40.741 y 434 predios de propiedad privada con un área aproximada de 17.216”<sup>23</sup>.

39. En la Resolución expresamente se excluyen del Resguardo Unido U’wa el Centro Recreacional Tamarana, la Estación de Bombeo Samoré, la base Militar y el poblado Samoré. También se añade que “los colonos que quedan incluidos dentro de la alinderación de este resguardo pueden continuar en posesión de las mejoras que tienen a la fecha, hasta tanto el INCORA u otra entidad las adquiera para el saneamiento del resguardo, pero no pueden ampliarlas a expensas del terreno del resguardo”<sup>24</sup>. El 23 de agosto de 1999 se llevó a cabo la entrega oficial del territorio del Resguardo Unido U’wa<sup>25</sup>.

40. Mediante Oficio N° 3030 de 20 de abril de 2007, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)<sup>26</sup> presentó el documento “Saneamiento Resguardo Unido U’wa”, donde informó que “desde octubre de 2003 [...] se han adquirido 182 predios y 85 mejoras, en extensión total de 10.662,48 hectáreas, por valor de 5.716,7 millones de pesos. Igualmente, las oficinas de enlace adelantan procesos de expropiación judicial de 27 predios y 3 mejoras, frente a los cuales no hay decisiones conocidas”<sup>27</sup>. Finalmente se señala que “los predios adquiridos y por adquirir se entregarán al resguardo mediante resoluciones de transferencia de dominio, previa entrega de las mejoras y los predios adquiridos y saneamiento tributario de las mismas”<sup>28</sup>. En nota de 30 de abril de 2007, el Estado informó que quedaban por negociar 542 predios de terceros y cuya negociación se daría por terminada en un tiempo estimado de 3 años y afirmó que “el Resguardo Unido U’wa estará totalmente saneado para el año 2010”<sup>29</sup>.

41. El 1 de mayo de 2014 se firmaron unos acuerdos entre el Gobierno Nacional y la Nación U’wa (en adelante “acuerdos de mayo de 2014”) en los que se pactó: la realización del proceso de clarificación de títulos coloniales en seis meses; el saneamiento del resguardo unido U’wa con asignación presupuestal con un plazo de dos años; la constitución de los resguardos Santa Marta (Kuitua) y Las Pedrazas (Besua); la firma de un convenio de colaboración entre INCODER y Aso U’wa; entre otros compromisos<sup>30</sup>. Toda vez que los acuerdos de mayo de 2014 abarcaron otros temas de conflicto, la Comisión se volverá a referir a ellos más adelante, en diferentes apartados.

42. El contenido de los acuerdos de mayo de 2014 es el siguiente:

Se inicia el proceso de clarificación para el reconocimiento de los títulos coloniales por parte del Gobierno y la Nación U’wa con el respectivo plano o mapa en un plazo de dos meses y con ello demuestran la buena fe en los

<sup>22</sup> Anexo 2. Resolución No. 56 mediante la cual se crea el Resguardo Unido U’wa de 6 de agosto de 1999. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>23</sup> Anexo 8. Documento sobre Saneamiento del Resguardo Unido U’wa de 17 de abril de 2007. Anexo a escrito del Estado de 30 de abril de 2007.

<sup>24</sup> Anexo 2. Resolución No. 56 mediante la cual se crea el Resguardo Unido U’wa de 6 de agosto de 1999. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>25</sup> Anexo 8. Documento sobre Saneamiento del Resguardo Unido U’wa de 17 de abril de 2007. Anexo a escrito del Estado de 30 de abril de 2007.

<sup>26</sup> Anexo 9. A través del Decreto 1300 del 2003, el Presidente de la República suprimió el INCORA y en su reemplazo creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

<sup>27</sup> Anexo 8. Documento sobre Saneamiento del Resguardo Unido U’wa de 17 de abril de 2007. Anexo a escrito del Estado de 30 de abril de 2007.

<sup>28</sup> Anexo 8. Documento sobre Saneamiento del Resguardo Unido U’wa de 17 de abril de 2007. Anexo a escrito del Estado de 30 de abril de 2007.

<sup>29</sup> Observaciones del Estado de 30 de abril de 2007.

<sup>30</sup> Anexo 9. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Nación U’wa de 1 de mayo de 2014. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

procesos de diálogo. Seis meses para realizar el proceso de clarificación de los títulos coloniales de acuerdo a las normas vigentes. Los U'was nos comprometemos a conformar el equipo técnico y el Gobierno debe garantizar el pago a los profesionales indígenas.

Saneamiento del resguardo unido U'wa con asignación presupuestal con un plazo de dos años a partir de hoy. De igual manera, constituir el resguardo de Santa Marta y los Pedrazas en el presente año para lo cual deberá crearse un equipo de trabajo entre el Incoder y la Nación U'wa y garantizarse los recursos. Para garantizar el proceso de saneamiento y la creación de los resguardos, se deberá crear una mesa de trabajo para realizar el diagnóstico del avance y asignar presupuesto para tal fin.

Permitir la reparación del oleoducto Caño Limón Coveñas en el punto La China, a partir de la firma de esta acta con proyección de enterrarlo en ese punto a la profundidad segura requerida técnicamente. Se suspende por un mes la operación en el proyecto Magallanes, mientras opera una comisión de verificación conformada por los organismos de control y representantes de la comunidad indígena para realizar el estudio de impacto ambiental. La próxima reunión para conocer los resultados de la comisión será el próximo 1 de junio de 2014.

Se realizará un estudio técnico de impacto ambiental y social a cargo de la entidad que la Nación U'wa determine en acompañamiento del Ministerio Público y de un organismo internacional. Los costos serán asumidos por el Gobierno Nacional.

El resarcimiento social, cultural, ambiental y derechos humanos estarán enmarcados en el plan de salvaguardia de la Nación U'wa.

Para el caso Gibraltar, la Nación U'wa se mantiene en la posición de no renunciar al derecho al territorio, de acuerdo a los títulos coloniales.

En relación con parques, se adelantarán las mesas de trabajo en las fechas propuestas y conforme el plan de trabajo presentado en el día de hoy. La Nación U'wa deja constancia que se ratifica la posición de no coadministración.

Los U'wa solicitan a los órganos de control nacional hacer seguimiento a los acuerdos suscritos en la presente acta.

Declaramos que los documentos audiovisuales y las relatorías hechas el día de hoy forman parte integral de este acuerdo.<sup>31</sup>

43. El 31 de septiembre de 2015 el INCODER expidió el Acuerdo No. 337 “por el cual se constituyó el Resguardo Indígena Kuitua, de la etnia Uwa, con un globo de terreno baldío, localizado en jurisdicción del municipio de Toledo, departamento de Norte de Santander (...) con una área de 556 ha 4093 m<sup>2</sup>”<sup>32</sup>.

44. El Estado afirmó que la última reunión de diálogo de seguimiento a la firma de los acuerdos, se llevó a cabo el 5 de diciembre de 2017<sup>33</sup>. Por su parte, la parte peticionaria refirió que, a la fecha, no se ha cumplido con ninguno de esos acuerdos<sup>34</sup>.

## 2. Bloque exploratorio Samoré

45. El 23 de mayo de 1994, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) emitió el Concepto Técnico No. 008 mediante el cual consideró viable la ejecución del programa sísmico del Bloque Samoré<sup>35</sup>. Mediante Auto No. 237 de 28 de septiembre de 1994 la Oficina Jurídica del Ministerio de Gobierno ordenó la realización de un proceso que denominaron de consulta previa<sup>36</sup>.

<sup>31</sup>Firmado por representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Medio Ambiente, de Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Minas y Energía, Ecopetrol, Incoder, Defensoría del Pueblo y el Presidente de Aso U'wa.

<sup>32</sup>Anexo 10. Acuerdo No. 337 de 2015.

<sup>33</sup>Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>34</sup>Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>35</sup> Anexo 2. Resolución No. 56 mediante la cual se crea el Resguardo Unido U'wa de 6 de agosto de 1999. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>36</sup> Anexo 2. Resolución No. 56 mediante la cual se crea el Resguardo Unido U'wa de 6 de agosto de 1999. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

46. Durante los días 10 y 11 de enero de 1995, se llevó a cabo en la ciudad de Arauca la “Reunión de información y consulta con el pueblo U’wa para la realización del proyecto de adquisición sísmica en el Contrato de Asociación Samoré, celebrado entre la empresa colombiana de petróleos-ECOPETROL y Occidental de Colombia, INC.”<sup>37</sup>.

47. Durante la exposición de las consideraciones del Pueblo U’wa, un representante del mismo señaló “las comunidades indígenas de la etnia U’wa no teníamos conocimiento de que existía dicho proyecto. Siendo nosotros los primeros que seríamos afectados debíamos conocerlo [...]. Hasta tanto no se discuta, consulte y apruebe las propuestas que se formulen el día 11 de enero, se pare lo proyectado por la Oxy para el futuro. El permitirle, sería destruir la naturaleza y en general la pérdida de nuestra cultura”<sup>38</sup>. Se llegaron a los siguientes “acuerdos y conclusiones”:

1. Hay unanimidad para entrar a estudiar, con la participación de las Autoridades U’wa las modificaciones al proyecto sísmico de Samoré, si hubiere lugar a ellas, teniendo en cuenta dos criterios centrales:
  - 1.1. La preservación de la integridad étnica, social, cultural y económica del pueblo U’wa.
  - 1.2. Los requerimientos técnicos y científicos indispensables para la realización de las actividades sísmicas.
2. Se verificará una segunda reunión de interlocución [...].
3. Se constituirá una comisión intercultural conformada por el Cabildo Mayor del Pueblo U’wa, la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno y Occidental de Colombia, Inc., para hacer un trabajo de campo conjunto con el propósito de reconocer los terrenos en los cuales va a llevar a cabo el proyecto y en los que se comprometan resguardos o territorios indígenas<sup>39</sup>.

48. Mediante Resolución No. 110 de 3 de febrero de 1995, el Ministerio de Medio Ambiente decidió “otorgar Licencia Ambiental a la Sociedad OCCIDENTAL DE COLOMBIA INC. para la realización de las actividades de prospección sísmica del Bloque Samoré[...], quedan excluidas de toda actividad de prospección sísmica las áreas de los Parques Nacionales Naturales de Tamá y El Cocuy, las cuales son definidas como áreas de susceptibilidad alta [...] se deberá dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con el pueblo U’wa en la consulta previa realizada con éste durante los días 10 y 11 de enero de 1995”<sup>40</sup>.

49. El 21 de febrero de 1995 se llevó a cabo reunión de seguimiento entre representantes del Ministerio de Gobierno, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Medio Ambiente, Ecopetrol, Occidental de Colombia, Inc, y del Pueblo U’wa. En la reunión se solicitó a la comunidad U’wa “identificar los sitios sagrados, indicando los sitios por donde pasarían las respectivas líneas sísmicas”, a lo que su representante señaló que “para ellos toda el área del resguardo es sagrada y que no podían establecer sitios específicos [...]”. Al finalizar la reunión se concluyó que “la Compañía procederá a dar cumplimiento a esos acuerdos y, con la veeduría del Ministerio de Gobierno, realizará las actividades sísmicas respetando la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, tal como lo disponen la Constitución Nacional y las leyes aplicables a esta materia”<sup>41</sup>.

50. El 29 de agosto de 1995 el Defensor del Pueblo presentó: (i) acción de tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá contra el Ministerio del Medio Ambiente y la Sociedad Occidental de Colombia, Inc., en representación de 19 ciudadanos del grupo étnico indígena U’wa y (ii) demanda de nulidad total contra la Resolución 110 del 3 de febrero de 1995 afirmando que “la consulta previa a la expedición de la licencia ambiental no se realizó, pues como consulta previa no pueden ser tenidas en cuenta las reuniones que se realizaron en el municipio de Arauca los días 10 y 11 de enero de 1995”<sup>42</sup>.

51. En sentencia de 12 de septiembre de 1995, el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá accedió a la tutela “en forma transitoria”, refiriendo que “la aludida Resolución No. 110 del 3 de febrero de 1995, ha atentado contra ese derecho a la vida del pueblo U’wa porque no toma en cuenta la voluntad del mismo que se ha

<sup>37</sup> Anexo 11. Acta de reunión de información y consulta sobre el Bloque Samoré de 10 y 11 de enero de 1995. Anexo a la petición inicial.

<sup>38</sup> Anexo 11. Acta de reunión de información y consulta sobre el Bloque Samoré de 10 y 11 de enero de 1995. Anexo a la petición inicial.

<sup>39</sup> Anexo 11. Acta de reunión de información y consulta sobre el Bloque Samoré de 10 y 11 de enero de 1995. Anexo a la petición inicial.

<sup>40</sup> Anexo 12. Resolución No. 110 del 3 de febrero de 1995. Anexo a Escrito de la parte peticionaria de 30 de abril de 1998.

<sup>41</sup> Anexo 13. Acta de reunión de seguimiento de consulta de 21 de febrero de 1995. Anexo a la petición inicial.

<sup>42</sup> Anexo 14. Sentencia de la Corte Constitucional SU-039 de 1997. Anexo a la petición inicial.

mostrado hasta ahora contraria a cualquier intrusión del Estado”<sup>43</sup>. En segunda instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión del Tribunal<sup>44</sup> y, el 3 de febrero de 1997, la Corte Constitucional confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá y señaló que “resulta claro que la reunión de enero 10 y 11 de 1995 no se estructuró o configuró la consulta requerida para autorizar la mencionada licencia ambiental”<sup>45</sup>. En tal resolución, la Corte Constitucional ordenó que, con el fin de hacer efectivo el derecho de participación, se procediera a efectuar la consulta en el término de 30 días hábiles de la notificación de la sentencia<sup>46</sup>. Asimismo, decretó que “la tutela que se concede, sobre el derecho fundamental a la participación de la comunidad U’wa, estará vigente, mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronuncia en relación con la nulidad de la resolución que otorgó la licencia ambiental, en razón de la vulneración de dicho derecho”<sup>47</sup>.

52. El 4 de marzo de 1997, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo declaró la legalidad de la licencia ambiental, arguyendo que el procedimiento de consulta previa realizado el 10 y 11 de enero de 1995 era “el razonablemente adecuado” y que “la consulta no implicaba que existiera en términos absolutos un acuerdo o consentimiento de la comunidad indígena en relación con la licencia a otorgarse, sino que la consulta se hiciera con ese objetivo”<sup>48</sup>. Dicha resolución ordenó que se levantara la orden de inaplicación de la Resolución No. 113 del 3 de febrero de 1995, confirmada por la Corte Constitucional mediante sentencia de tutela de 3 de febrero de 1997<sup>49</sup>. El Estado afirmó que no obstante que ello otorgaba aval judicial para iniciar las operaciones de exploración en el Bloque Samoré, la compañía Occidental decidió no iniciar las actividades hasta que se encontrara una solución definitiva a la controversia con el Pueblo U’wa<sup>50</sup>.

53. En mayo de 1997 el gobierno colombiano solicitó a la Organización de Estados Americanos (OEA) “convocar la participación de Harvard University para auspiciar una investigación *in situ* del conflicto entre los indígenas U’wa y las compañías petroleras”<sup>51</sup>. La OEA respondió enviando un equipo conjunto, denominado “Proyecto OEA/Harvard en Colombia” que viajó a Colombia en dos ocasiones durante 1997. Las recomendaciones decretadas como resultado del proyecto OEA/Harvard fueron:

1. Declaración de las compañías petroleras comprometiéndose a suspender la ejecución de sus planes para la exploración o explotación de petróleo dentro del Bloque Samoré [...];
2. La normalización del proceso para la ampliación del resguardo U’wa;
3. Moderación en la retórica pública de las partes;
4. Reconocimiento y respeto para el sistema U’wa de autoridad y liderazgo;
5. Concretización de un proceso de consulta bajo la responsabilidad del Gobierno colombiano;
6. Preparación y asistencia técnica para los U’wa en cualquiera consulta que se realice con ellos;
7. La creación de un programa para promover una mayor comprensión mutua entre las partes”<sup>52</sup>.

54. El 2 de noviembre de 1997 el equipo OEA/Harvard remitió escrito al Pueblo U’wa señalando “el Ministerio de Minas y Energía nos envió carta, informando que las compañías petroleras habían suspendido operaciones en el Bloque Samoré”<sup>53</sup>. A través de escrito del 16 de febrero de 1998, la ONIC envió respuesta al equipo OEA/Harvard indicando compartir, en general, las recomendaciones del Informe; sin embargo, señaló que parte de la recomendación No. 5 “da la idea de que tarde o temprano el Pueblo U’wa aceptará la exploración petrolera en su territorio. Nos parece que anticipa un resultado y no da espacio a una real deliberación que mantenga vigente la negativa a la explotación en el Territorio U’wa por razones de integridad cultural, social y económica”<sup>54</sup>.

<sup>43</sup> Anexo 14. Sentencia de la Corte Constitucional SU-039 de 1997. Anexo a la petición inicial.

<sup>44</sup> Anexo 14. Sentencia de la Corte Constitucional SU-039 de 1997. Anexo a la petición inicial.

<sup>45</sup> Anexo 14. Sentencia de la Corte Constitucional SU-039 de 1997. Anexo a la petición inicial.

<sup>46</sup> Anexo 14. Sentencia de la Corte Constitucional SU-039 de 1997. Anexo a la petición inicial.

<sup>47</sup> Anexo 14. Sentencia de la Corte Constitucional SU-039 de 1997. Anexo a la petición inicial.

<sup>48</sup> Anexo 15. Sentencia del Consejo de Estado de 4 de marzo de 1997. Anexo a la petición inicial.

<sup>49</sup> Anexo 15. Sentencia del Consejo de Estado de 4 de marzo de 1997. Anexo a la petición inicial.

<sup>50</sup> Observaciones del Estado de 1 de marzo de 2007.

<sup>51</sup> [Anexo 16. Observaciones y Recomendaciones sobre el caso del Bloque Samoré \(Colombia\) del proyecto OEA/Harvard](#). En escrito del 1 de marzo de 2007, el Estado afirmó tener claridad de que “esas recomendaciones hacen parte de un compromiso internacional vinculante para el Estado”.

<sup>52</sup> [Anexo 16. Observaciones y Recomendaciones sobre el caso del Bloque Samoré \(Colombia\) del proyecto OEA/Harvard](#).

<sup>53</sup> Anexo 17. Escrito del Equipo OEA /Harvard al pueblo U’wa del 2 de noviembre de 1997. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 13 de abril de 1998.

<sup>54</sup> Anexo 18. Escrito de la ONIC al Equipo OEA/Harvard de 16 de febrero de 1998. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 13 de abril de 1998.

55. El Ministerio del Interior expidió Decreto N° 1320 de 13 de julio de 1998 “por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”<sup>55</sup>.

56. En 1999 el territorio del Bloque Samoré fue reducido y pasó a llamarse “Proyecto Gibraltar”<sup>56</sup>. Mediante Resolución 788 del 21 de septiembre de 1999, el Ministerio de Medio Ambiente otorgó a la empresa Occidental de Colombia Inc. una licencia ambiental para perforar el Pozo Gibraltar 1, localizado dentro del territorio antiguamente denominado Bloque Samoré<sup>57</sup>.

57. A mediados del 2000, ASOU’WA interpuso una acción de tutela solicitando la suspensión de actividades en la zona, la cual fue accedida por la Juez 11 del Circuito de Bogotá y revocada el 15 de mayo de 2000 por el Tribunal Superior de Bogotá en segunda instancia, al considerar que el Pozo Gibraltar 1 se encontraba por fuera del territorio U’wa<sup>58</sup>. Las partes informaron que se inició la construcción para la perforación del Pozo Gibraltar 1<sup>59</sup>.

58. Según información proporcionada por el Estado, entre 2002 y 2003, ECOPEPETROL S.A. procedió a rediseñar la totalidad del área de exploración en dos bloques: Bloque Sirirí y Bloque Catleya<sup>60</sup>, cuya información detallada se indica a continuación.

### 3. Bloques Sirirí y Catleya

59. Según información proporcionada por el Estado, el Bloque Sirirí contaba con dos pozos de exploración: el Pozo Gibraltar 1, mencionado anteriormente, y el Pozo Gibraltar 2<sup>61</sup>. El Estado afirmó que ambos pozos se encuentran fuera del territorio del Resguardo Unido U’wa<sup>62</sup>; sin embargo, la Comisión advierte que el mismo Estado refirió que en el año 2003, el Ministerio de Interior certificó la presencia de comunidades indígenas en el territorio del Bloque Catleya y en el Bloque Sirirí<sup>63</sup>. El Estado informó que después del reingreso por parte de Ecopetrol a los pozos, se descubrió que se trataba de un yacimiento de gas, por lo que el Pozo Gibraltar 3 pasó a ser conocido como Campo de Gas Gibraltar.

60. El 19 de agosto de 2003, ECOPEPETROL S.A. solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia iniciar “la coordinación interinstitucional y convocatoria al pueblo U’wa para realizar la consulta previa para el proyecto exploratorio en los Bloques Sirirí y Catleya en territorio U’wa”<sup>64</sup>.

61. El Estado indicó que en noviembre de 2004 se realizó el evento de “instalación de la consulta previa”, al que asistieron 100 indígenas de las 7 comunidades U’wa de Arauca, el Comité Ejecutivo de ASCATIDAR, miembros del Defensor del Pueblo, la ONIC, la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), Ecopetrol y representantes del Estado. El Estado refirió que a partir de esa reunión se siguieron varias de acercamiento de información, capacitación e identificación de impactos y una etapa de evaluación del proceso. Sin embargo, el 12 de noviembre de 2004, “el Cabildo Mayor U’wa dio a conocer un documento mediante circulación amplia a la opinión pública nacional e internacional, en el cual denuncia: 1) que el proyecto de sísmica que se adelanta en la región (Sarare 2D-2004), en un trayecto ha entrado a su territorio y violado la propiedad privada del pueblo U’wa y, que 2) se ha negado y violado el derecho a ser

<sup>55</sup> Anexo 19. Decreto No. 1320 de 1998. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 8 de septiembre de 1998.

<sup>56</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>57</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>58</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>59</sup> Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016. Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>60</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>61</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>62</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>63</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>64</sup> Anexo 20. Evaluación del Ministerio del Interior de las razones del rechazo de la consulta previa dentro del proyecto Sirirí y Catleya de 21 de noviembre de 2006. Anexo a escrito del Estado del 1 de marzo de 2007.

consultados respecto del proyecto sísmico Sarare 2D-2004. Informa que suspende el taller acordado conjuntamente el 13 de octubre, y, lo aplaza para el mes de febrero de 2005”<sup>65</sup>.

62. En escrito del 2 de mayo de 2005, ASOU’WA presentó su posición oficial sobre el Proyecto de Exploración Petrolera Sirirí y Catleya, donde manifiesta que rechaza la consulta previa porque: “a) nuestro territorio no está a la venta, b) las experiencias de consulta previa realizadas en otras regiones, territorios y naciones indígenas han demostrado que ésta se realiza para informar la ejecución del proyecto petrolero [...] y no para que sean respetadas las decisiones autónomas de los pueblos indígenas en el momento de decidir si aceptan o no el desarrollo de estos proyectos, c) en los procesos anteriores no se ha garantizado la transparencia y legitimidad con que se ejecutan los procesos de consulta previa [...]”<sup>66</sup>. En junio de 2005, el Ministerio del Interior y de Justicia junto a ECOPEPETROL S.A. dio a conocer el Plan de Manejo Ambiental y concluyó que el proyecto “no vulnera la integridad étnica y cultural de las comunidades indígenas U’wa”<sup>67</sup>.

63. El 28 de septiembre de 2005 “el Gobierno colombiano, en cabeza del señor Viceministro del Interior, con presencia en la Oficina Regional de la OIT, entes de control y vigilancia, Ministerio de Minas y Energía, ANH, ECOPEPETROL S.A., Gobernación de Norte de Santander, entre otros, acuden al Chuscal con el fin de instalar formalmente el proceso de Consulta Previa [...]. Los Representantes del Pueblo U’wa declaran: 1) no participar en el proceso de consulta y, 2) Rechazar el desarrollo de proyectos petroleros en su territorio. La Dirección de Etnias como ente coordinador de la Consulta Previa, realizó el acta de reunión y una vez leída [...] ASOU’WA manifestó no firmar el acta”<sup>68</sup>.

64. El 7 de diciembre de 2005 el Ministerio del Interior y Justicia elevó consulta ante el Consejo de Estado y éste respondió que, con respecto al proceso de consulta previa realizado con ASCATIDAR para el Bloque Catleya, se debía dar por agotado con las reuniones llevadas a cabo entre 2004 y 2005, referidas anteriormente, por considerar que “se adelantó efectivamente un proceso de consulta previa que cumplió con las garantías constitucionales y con las obligaciones internacionales del Estado en la materia...”<sup>69</sup>.

65. Por otra parte, el 21 de noviembre de 2006, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior concluyó que “las razones que fundamentan la negativa de los representantes del Pueblo U’wa de los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander, agremiados en AsoU’wa a participar en el proceso de Consulta Previa, a pesar de las múltiples oportunidades ofrecidas, no son de recibo por cuanto no se pueden justificar de conformidad con el deber que tienen de ejercer su derecho fundamental, a fin de garantizar la protección étnica y cultural del pueblo U’wa”<sup>70</sup>. El Estado ha afirmado que, para el año 2018, ni Ecopetrol ni su actual socio, Repsol, han adelantado actividad alguna en el área relativa al Bloque Catleyá.

#### 4. Campo de gas Gibraltar

66. Mediante Resolución No. 502 del 28 de marzo de 2008, el Ministerio de Medio Ambiente otorgó a la empresa ECOPEPETROL S.A. Licencia Ambiental Global para el proyecto “Campo de Gas Gibraltar”, también conocido como Pozo Gibraltar 3<sup>71</sup>, parte del Área de Perforación Exploratoria Gibraltar<sup>72</sup>. El mismo año se firmó contrato de compra y venta de gas con la empresa Gas Natural y en 2009 se firmó contrato para la construcción de la planta de Gas Gibraltar con la firma Consorcio Unión Temporal Gas Gibraltar<sup>73</sup>.

<sup>65</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>66</sup> Anexo 21. Posición del Pueblo U’wa frente a la consulta previa dentro del proyecto Sirirí y Catleya de 2 de mayo de 2005. Anexo a escrito del Estado del 1 de marzo de 2007.

<sup>67</sup> Anexo 22. Estudio sobre los efectos que a las comunidades del pueblo U’wa puede causar el proyecto del Bloque Catleya de 30 de junio de 2005. Anexo a Escrito del Estado de 1 de marzo de 2007.

<sup>68</sup> Anexo 23. Evaluación de las razones del rechazo de la consulta previa dentro del proyecto Sirirí y Catleya de 21 de noviembre de 2006. Anexo a escrito del Estado del 1 de marzo de 2007.

<sup>69</sup> Anexo 24. Concepto 1708 del 2 de febrero de 2006 del Consejo de Estado. Anexo a Escrito del Estado del 1 de marzo de 2007

<sup>70</sup> Anexo 25. Concepto de la Dirección de Etnias sobre la posición de AsoU’wa en la consulta previa del Bloque Sirirí del 10 de noviembre de 2006. Anexo a Escrito del Estado del 1 de marzo de 2007.

<sup>71</sup> Observaciones de Fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>72</sup> Anexo 26. Auto 2638 de 15 de septiembre de 2009 del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

<sup>73</sup> Observaciones de Fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

67. Mediante Resolución No. 0602 del 27 de marzo de 2009, el Ministerio de Medio Ambiente otorgó Licencia Ambiental a la sociedad TRANSORIENTE S.A. E.S.P., para el proyecto denominado “Construcción y Operación del Gasoducto Gibraltar – Bucaramanga entre la Estación Gibraltar y la Estación El Palenque, localizado en el municipio de Bucaramanga en el departamento de Santander”<sup>74</sup>.

68. En los acuerdos de mayo de 2014, se dejó establecido que “para el caso Gibraltar, la Nación U’wa se mantiene en la posición de no renunciar al derecho del territorio...”<sup>75</sup>. El 13 de junio de 2014 el Cabildo mayor U’wa “recopiló información primaria sobre las afectaciones que ha generado el proyecto Gibraltar 1 en las comunidades U’wa a través de entrevistas, cartografía y reunión ampliada. Entre las afectaciones señalan “atentados al tubo que transporta el gas proveniente del pozo Gibraltar (...); contaminación con residuos de petróleo a las quebradas existentes en el sector, causando gran impacto ambiental; sequía de las quebradas a raíz de la construcción de carreteras:(...) los militares realizaban una requisita exhaustiva generando malestar y miedo a las comunidades; (...) deforestación en el sector Sedeño con la creación del bloque de gas”, desaparición de plantas medicinales, para ayuno y de alimento, ahuyentamiento de animales a raíz de la deforestación e irrealización de la actividad de pesca por sequía de las quebradas; desaparición de sitios sagrados como la lagunilla Shobar-U’wa, ubicada bajo las instalaciones de Ecopetrol y Shobar-riwa; muerte paulatina de las autoridades tradicionales a causa del rompimiento del equilibrio natural y de la línea de comunicación entre las autoridades y los dioses (SIRINAS); debido al rompimiento del equilibrio natural se han aumentado las enfermedades para las familias que habitan allí y la no realización de las prácticas culturales (ayunos), genera graves consecuencias para futuras generaciones”<sup>76</sup>.

69. Las partes informaron que en el año 2016, integrantes de la comunidad indígena U’wa bloquearon la vía de acceso que conduce a la Planta de Gas Gibraltar, por considerar incumplidos los acuerdos de mayo de 2014<sup>77</sup>. Según la parte peticionaria, el proyecto se encuentra en operación y producción de gas mineral y crudo y cuenta con seguridad de parte del Ejército Nacional. El Estado no controvertió esta información.

## 5. Oleoducto Caño Limón – Coveñas

70. Con la ampliación del Resguardo Unido U’wa en 1999, parte del Oleoducto Caño Limón-Coveñas quedó dentro del territorio del Pueblo U’wa<sup>78</sup>.

71. Según información proporcionada por la parte peticionaria y no controvertida por el Estado, el oleoducto fue objeto de atentados por parte de grupos al margen de la ley los días 30 de junio de 2012, 22 de julio de 2012, 21 de febrero de 2014, 1 de mayo de 2014 y 5 de abril de 2015 en el municipio de Cubará; y los días 4 de enero de 2013, 24 de febrero de 2014, 11 de marzo de 2014 y 25 de marzo de 2014, en el municipio de Toledo<sup>79</sup>.

72. Mediante comunicado a la opinión pública del 31 de marzo de 2014, el pueblo U’wa denunció que el atentado del 25 de marzo de 2014 en el municipio de Toledo “generó voladura del oleoducto Caño Limón Coveñas en la vereda la China, la cual afectó la paz y la tranquilidad de los U’was y demás habitantes del sector. El fuerte estruendo produjo estado de zozobra a los U’was y colonos del sector y dejó a un adulto y a un menor de edad en los centros de salud de la región por el humo y sustancia producto de la combustión. El crudo derramado fue vertido a la quebrada la China, que cae al río Cubogón, cauce importante que abastece al río Arauca. La fuerte llamarada afectó considerablemente la flora del área y a los habitantes del sector, pues a escasos 100 metros viven familias U’was y colonos”<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> Anexo 27. Auto No. 2863 de octubre 8 de 2009 del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

<sup>75</sup> Anexo 9. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Nación U’wa de 1 de mayo de 2014. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

<sup>76</sup> Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>77</sup> Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016. Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>78</sup> Anexo 28. Mapa de amenazas territoriales al Pueblo U’wa. Anexo a Escrito de la parte peticionaria del 15 de mayo de 2015.

<sup>79</sup> Anexo 29. Lista de atentados contra el Oleoducto Caño Limón-Coveñas. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>80</sup> Anexo 30. Comunicado de prensa de AsoU’wa del 31 de marzo de 2014. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

73. Según información proporcionada por la parte peticionaria, fue a raíz de lo anterior que el Pueblo U'wa decidió realizar una concentración de aproximadamente 50 indígenas U'was.

74. En los acuerdos de mayo de 2014, el Gobierno Nacional y la Nación U'wa acordaron “permitir la reparación del oleoducto Caño Limón Coveñas en el punto La China, a partir de la firma de esta acta con proyección de enterrarlo en ese punto a la profundidad segura requerida técnicamente”<sup>81</sup>. La Comisión no cuenta con información respecto a si la reparación y el enterramiento del oleoducto se llevaron a cabo.

## 6. Área de perforación exploratoria Magallanes

75. El día 9 de diciembre de 2010, ECOPETROL S.A. hizo entrega de diversos documentos al Ministerio de Medio Ambiente para la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental para el Área de Perforación Exploratoria Magallanes, ubicado en el municipio de Toledo en el departamento de Norte de Santander. El 13 de enero de 2011, inició trámite para la obtención de licencia ambiental<sup>82</sup>.

76. El 23 de agosto de 2012 la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible efectuó la sustracción temporal de 20.24 hectáreas de la Reserva Forestal del Cocuy establecida en la Ley 2 de 1959 para el desarrollo del proyecto de perforación exploratoria Magallanes, por el término de ocho meses, prorrogables de acuerdo con las pruebas de producción<sup>83</sup>.

77. En el 2012, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA<sup>84</sup>- resolvió “otorgar a la empresa ECOPETROL S.A., licencia ambiental para el proyecto denominado “Área de Perforación Exploratoria Magallanes”, para la búsqueda de hidrocarburos, con la posibilidad de perforar hasta tres (3) pozos, cubriendo una extensión de 83,98 ha<sup>85</sup>.

78. Mediante “Informe sobre el proceso de licenciamiento ambiental del pozo Magallanes 1” de 1 de mayo de 2014, la Nación U'wa concluyó que “los términos de referencia no se ajustan de manera adecuada a la normativa y a los principios constitucionales colombianos. No permiten dar cuenta de manera preventiva de los posibles impactos ambientales de la actividad exploratoria [...]. Es posible que existan irregularidades en la sustracción del área de reserva forestal de Ley 2° de 1959 Cocuy [...]. El estudio de impacto ambiental y el plan de manejo ambiental presentados por Ecopetrol y evaluados por la ANLA como base técnica para la decisión de licenciamiento ambiental son deficientes, incompletos y en muchos componentes no cumplen siquiera con los términos de referencia [...]. Existen serios indicios de vulneración de los derechos fundamentales del pueblo U'wa [...] por cuanto se omitió realizar una evaluación social idónea de los impactos del proyecto, al obviar la presencia de la comunidad del pueblo U'wa en el área de influencia [...]”<sup>86</sup>. Dicho informe señala que el pozo Magallanes 1 se ubica a 270 metros de la línea del resguardo U'wa, y que por tanto debieron ser consultados sobre el proyecto y la posterior militarización<sup>87</sup>.

79. En los acuerdos de mayo de 2014 se acordó que se suspendería por un mes la operación en el proyecto Magallanes, para que se realizara un estudio de impacto ambiental<sup>88</sup>. La Comisión no cuenta con información sobre la realización del mismo. La parte peticionaria refirió que aún se encuentra suspendido el proyecto

<sup>81</sup> Anexo 9. Acta de acuerdo del 1 de mayo de 2014. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

<sup>82</sup> Anexo 31. Licencia ambiental del Proyecto Área de Perforación Exploratoria Magallanes – Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

<sup>83</sup> Anexo 31. Licencia ambiental del Proyecto Área de Perforación Exploratoria Magallanes – Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

<sup>84</sup> Mediante el Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- y se estableció que dentro de sus funciones se encontrarían otorgar o negar licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>85</sup> Anexo 31. Licencia ambiental del Proyecto Área de Perforación Exploratoria Magallanes – Resolución 0803 de 24 de septiembre de 2012. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

<sup>86</sup> Anexo 32. Documento de análisis de la licencia ambiental proyecto Magallanes por el equipo técnico U'wa de 1 de mayo de 2014. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

<sup>87</sup> Anexo 32. Documento de análisis de la licencia ambiental proyecto Magallanes por el equipo técnico U'wa de 1 de mayo de 2014. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015.

<sup>88</sup> Anexo 9. Acta de acuerdo del 1 de mayo de 2014. Anexo a escrito de la parte peticionaria de 15 de mayo de 2015

Magallanes pero que la licencia sigue vigente, no obstante haber presentado en febrero de 2015 una demanda contenciosa administrativa de nulidad contra la misma, que no ha sido resuelta<sup>89</sup>.

## 7. Zona de traslape con el Parque Nacional Natural “El Cocuy”

80. El 6 de junio de 1977 el Ministerio de Agricultura “reservó, alinderó y declaró la existencia del Parque Nacional Natural El Cocuy en un área ubicada en el Departamento de Boyacá, Casanare y Arauca, con el objeto de conservar la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas y culturales, con fines científicos, recreativos o estéticos. El Parque [...] se traslapa o superpone con el resguardo unido U’wa”<sup>90</sup>. La parte peticionaria afirma que no se tuvo en cuenta que la totalidad del Parque se encuentra en territorio ancestral<sup>91</sup>.

81. En septiembre de 2011 el Decreto Ley 3572 creó la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia (en adelante “Parques Nacionales”)<sup>92</sup>. Mediante Resolución 245 de 6 de julio de 2012 se fijó el valor del derecho de ingreso y permanencia en Parques Nacionales Naturales y se estableció la vocación ecoturística y educativa para visitantes del Parque Nacional Natural El Cocuy<sup>93</sup>. La parte peticionaria afirmó que el hecho de que la administración corresponda a la Dirección de Parques Nacionales impide que la comunidad U’wa ejerza su autonomía y gobierno, y que dicha dirección no integra sus principios culturales y ancestrales<sup>94</sup>, en ese sentido, los acuerdos de mayo de 2014 dejaron establecida la posición de la Nación U’wa “de no coadministración”<sup>95</sup>.

82. Mediante carta de 20 de marzo de 2016 la AsoU’wa exigió al Ministerio de Medio Ambiente “el cierre inmediato del turismo en el área del parque natural el cocuy por cuanto este solo es un paso para la garantía de la vida, de la cultura y de la existencia de la madre tierra”<sup>96</sup>.

83. El 29 de julio de 2016 Parques Nacionales expidió la Resolución 401 “por medio de la cual se prohíbe temporalmente el ingreso de visitantes, prestadores de servicios turísticos y de personas no autorizadas al Parque Nacional Natural El Cocuy”. Se señala que “esta prohibición es de carácter temporal, hasta tanto se adelante un estudio y evaluación de impactos que diagnostique el estado actual de los ecosistemas en los cuales están permitidas las actividades ecoturísticas en el Parque Nacional Natural El Cocuy, y con base en el cual se tomarán medidas de manejo conjuntas para controlar y mitigar dichos impactos”<sup>97</sup>.

84. El 3 de abril de 2017 la comunidad U’wa y Parques Nacionales acordaron la necesidad de la apertura temporal y parcial para el ingreso de visitantes y prestadores de servicios de ecoturismo en el Parque Nacional Natural El Cocuy a partir del 6 de abril del mismo año, “así como la realización del estudio de impacto ambiental”<sup>98</sup>. La Comisión no cuenta con información respecto a la realización de dicho estudio.

## 8. Títulos mineros en territorio U’wa

85. Según información presentada por ambas partes, entre los años 2007 y 2009 se celebraron contratos de concesión para la exploración y explotación de yacimientos de carbón y demás minerales concesibles”, por plazos de 30 años prorrogables por 30 años más, en los municipios de Toledo, Chitanga y Cubará<sup>99</sup>. La parte

<sup>89</sup> Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>90</sup> Anexo 33. Resolución por la cual se prohibió el ingreso de visitantes al Parque Natural El Cocuy. 29 de julio de 2016. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>91</sup> Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>92</sup> Decreto Ley 3572 de 27 de septiembre de 2011.

<sup>93</sup> Resolución 245 de 6 de julio de 2012.

<sup>94</sup> Observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>95</sup> Anexo 9. Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Nación U’wa de 1 de mayo de 2014.

<sup>96</sup> Anexo 34. Carta U’wa al Ministerio de Medio Ambiente sobre el Parque Natural El Cocuy de 20 de marzo de 2016. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria.

<sup>97</sup> Anexo 35. Resolución No. 401 de 29 de julio de 2016 Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 16 de diciembre de 2016.

<sup>98</sup> Reapertura del Parque Nacional Natural El Cocuy de 5 de abril de 2017.

<sup>99</sup> Anexo 36. Contratos de concesión minera N° GKT-081; N° HI8-14571 y N° HI1-10041. Anexos a escrito de la parte peticionaria del 15 de mayo de 2015.

peticionaria afirmó que el Pueblo U'wa no fue consultado con anterioridad a la firma de los contratos. El Estado se refirió específicamente al contrato minero GKT-081 y refirió que el Ministerio de Interior expidió convocatoria para reunión de consulta previa, a llevarse a cabo el 25 de abril de 2015, pero que las autoridades del Pueblo U'wa no asistieron a dicha reunión. El Estado refirió que se hizo una nueva convocatoria y que en la reunión del 9 de junio de 2015, el Pueblo U'wa sostuvo que no desarrollarían “ningún proceso de consulta previa por lo que ellos quieren defender su territorio siendo así no piensan abrir la puerta para que ingresen las multinacionales”. El Estado informó que el Ministerio de Interior determinó que el intento de consultar a la comunidad se realizó en debida forma y que al haberse dado los espacios debidos, “el encargado del proyecto debe seguir con su licenciamiento ambiental correspondiente con las medidas de manejo [...] para salvaguardar la integridad de la comunidad étnica y cultural [...]”<sup>100</sup>.

86. El 4 de febrero de 2015, ASO'UWA presentó demanda de nulidad contra los contratos mineros ante el Consejo de Estado. Esta entidad, mediante Auto del 5 de mayo de 2015, declaró la falta de competencia de dicha corporación para conocer del proceso y ordenó la remisión del mismo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda mediante Auto de 13 de julio de 2015 y, adicionalmente, decretó como medida cautelar la suspensión provisional del contrato minero GKT-081 solicitada por ASO'UWA, mediante Auto del 11 de mayo de 2017<sup>101</sup>. La Comisión no posee información adicional sobre lo ocurrido en el proceso de nulidad.

87. En comunicación de diciembre de 2018, el Estado afirmó que no se ha adelantado ningún tipo de actividad minera en el área concesionada<sup>102</sup>. La parte peticionaria no presentó información en contrario.

## 9. Militarización y uso de la fuerza en territorio U'wa

88. A través de un comunicado a la opinión pública (sin fecha), el pueblo U'wa denunció los siguientes hechos:

Siendo aproximadamente la una de la tarde llegó un helicóptero a nuestra finca Santa Rita, del mismo se bajaron varias personas [...] ofreciéndonos ayuda [...] Se montaron tres mujeres y dos niños que estaban enfermos y fueron llevados a la Base de Gibraltar.

Mientras el helicóptero llevaba a las personas enfermas, la Policía antimotín y tropas del Ejército Nacional nos sacaron de la casa tomando ellos posesión inmediata de la misma y aislándola con un cordón militar, fuimos engañados por las autoridades al proponernos que se realizara una reunión y que todos debían de ser examinados por un supuesto médico que no conocimos, porque no fuimos examinados.

Frente a la actitud de las autoridades y los representantes de la empresa nosotros nos opusimos al desalojo alegando que era injusto, ilegal y arbitrario, pero los policías y soldados nos llevaron al helicóptero obligados [...] utilizando la violencia física y verbal [...] no nos dejaban salir hasta las cinco y treinta de la tarde que decidimos hacer presión y rompimos el cordón policial mediante el cual no nos permitían salir. Todos nuestros bienes que poseíamos quedaron en la base militar de Samoré <sup>103</sup>.

89. En reporte de 31 de enero de 2000 el Pueblo U'wa denunció ante la opinión pública:

[...] a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia por las acciones que han tomado contra el pueblo U'wa; como la intimidación armada contra indígenas de nuestras comunidades en los pasados meses, el ataque a la casa del señor Carlos Tegra Uncaria; y la detención, secuestro y posterior asesinato de nuestras hermanas y hermano activistas, Terence Freitas, Ingrid Washinawatoock, and Lahe'ena'e Gay, quienes defendieron nuestras causas de una manera humanitaria.

<sup>100</sup> Anexo 37. Oficio enviado por la Agencia Nacional de Tierras de 19 de diciembre de 2017. Rad. 20175001032601. Anexo a las observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>101</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>102</sup> Observaciones de fondo del Estado de 28 de marzo de 2018.

<sup>103</sup> Anexo 38. Comunicado del Pueblo U'wa ante la opinión pública sin fecha. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

El 19 de enero hubo una fuerte militarización en Ceden en nuestra propiedad, donde nuestros hermanos U'wa fueron rodeados por soldados y Policías antimotines de Norte de Santander, y abusados física y psicológicamente, y sus bienes personales fueron destruidos<sup>104</sup>.

90. Mediante comunicado ante la opinión pública de 31 de enero de 2000 el pueblo U'wa y Guajibo denunciaron “la fuerte militarización realizada el día 19 de los corrientes en Cedeño en predios que son de nuestra propiedad donde fueron acordonados hermanos U'was, por efectivos del ejército de la policía antimotines Norte de Santander, quienes maltrataron física y psicológicamente a los compañeros indígenas que se encontraban allí, destruyendo bienes y enseres que eran nuestros”<sup>105</sup>.

91. Mediante comunicado de 2 de febrero de 2000 el Cabildo Mayor U'wa denunció que “el 19 de enero de 2000 más de 2000 soldados del Ejército armados invadieron nuestro territorio tradicional, exactamente en Ceden, donde está situado el sitio de perforación petrolera de la Oxy, Gibraltar 1”<sup>106</sup>.

92. Mediante comunicado a la opinión pública del 4 de febrero del 2000, el “Comité Colombia es U'wa” denunció que el 3 de febrero en el marco de un ritual llamado “Grito y rito por los Pueblos Indígenas U'wa y Embera” llevado a cabo por sus integrantes en las puertas del Ministerio de Medio Ambiente en la ciudad de Bogotá, “efectivos de las fuerzas armadas del Ejército colombiano penetraron e invadieron el territorio del Resguardo Unido U'wa y ahora impiden la entrada de alimentos y medicamentos para los indígenas que viven dentro del resguardo y no permiten la libre movilización de la comunidad U'wa”<sup>107</sup>.

93. La ASOU'WA y el Consejo Regional CRIA, denunciaron:

Hoy viernes 11 de febrero del 2000, siendo las 8:15 a.m., arribaron fuerzas mixtas de policía y ejército que fueron trasladados por vía aérea, al sitio de las Canoas, aproximadamente 4 kilómetros de Gibraltar (Norte de Santander), lugar donde nos encontrábamos concentrados alrededor de 450 indígenas entre mujeres, niños, ancianos de la comunidad U'wa. La fuerza pública sin ningún aviso, procedió a desplazarnos forzosamente a las comunidades, con maquinaria pesada y gases lacrimógenos; obligándonos a lanzarnos al río del Cubujón, debido a la persecución y hechos de fuerza, quedaron como consecuencia de estos atropellos 3 niños indígenas muertos, niños y mujeres heridos y contusos, a los igual indígenas desaparecidos<sup>108</sup>.

94. El 15 de febrero de 2000 el periódico “El Tiempo” señaló que “un paro agrario comenzó ayer en Arauca por la muerte de cuatro niños U'wa durante un desalojo que realizó el pasado viernes la Policía en el sector de Cedeño (Norte de Santander), donde protestaban los indígenas por la exploración petrolera en el bloque Samoré [...] La ONG ‘Joel Sierra’ de Saravena reveló que se halló el cadáver de la niña Nury Bócota, de cuatro meses, hija de Pastor y Gloria Bócota. La menor murió al caer a las aguas del río cuando era cargada en las espaldas de otra jovencita. El organismo informó que en los hechos también murieron los guahibos de la comunidad de Genareros (Tame), Jorde Anicuta, de 10 años y Mauricio Días de 0, y una niña de cuatro meses, cuya identidad aún no se conoce, estos cuerpos todavía no han sido hallados. Milton Salazar, integrante del Consejo Regional Indigenista de Arauca (Cria), dijo que en el casco urbano de Cubará (Boyacá) permanecen unos 500 nativos de los que fueron desalojados del sitio Las Canoas”<sup>109</sup>.

95. Al respecto, el Estado, a través de la Dirección de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación, informó a la CIDH que “se denunció el homicidio de KENOWIA BOCOTA, JORGE NICETO Y MAURICIO DIAZ, así como también la desaparición de GUSTAVO DELGADO, NELSON DOAZ, EDGAR DÍAZ, ELEONOR HERRERA, LUZ HELENA HERRERA, EDGAR DIAZ, WILSON HERRERA, ANTONIO DELGADO, FREDY DIAZ y

<sup>104</sup> Anexo 39. Comunicado del Pueblo U'wa ante la opinión pública de 31 de enero de 2000. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>105</sup> Anexo 39. Comunicado del Pueblo U'wa ante la opinión pública de 31 de enero de 2000. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>106</sup> Anexo 40. Colección de reportes del pueblo U'wa. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>107</sup> Anexo 41. Comunicado del Pueblo U'wa ante la opinión pública de 4 de febrero de 2000. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>108</sup> Anexo 42. Comunicado del Pueblo U'wa ante la opinión pública sin fecha. Anexo a observaciones de fondo de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2016.

<sup>109</sup> Anexo 43. Columna del periódico “El Tiempo” sobre muerte de niños U'wa” de 15 de febrero de 2000.

ALFREDO DIAZ [...]. De lo cual se puede concluir que el menor KENOWIA BOCOTA, no falleció por los hechos materia de estudio, sino por el descuido de sus padres quienes le entregaron la bebé a otra menor de edad, y ésta se dirigió al río y allí se ahogó aquella, afirmación que hacen los mismos progenitores. Ahora de los menores JORGE NICETO y MAURICIO DIAZ, se tiene que ellos no fallecieron, y de GUSTAVO DELGADO, NELSON DIAZ, EDGAR DIAZ, ELEONOR HERRERA, LUZ HELENA HERRERA, EDGAR DIAZ, WILSON HERRERA, WILSON DIAZ, ANTONIO DELGADO, FREDY DIAZ y ALFREDO DIAZ, que no desaparecieron. Ello según lo indicado por el Presidente de Etnia Guahiba, y otros testigos de los hechos y miembros de la comunidad [...]”<sup>110</sup>. Así, el Estado informó que como resultado de esta investigación, se profirió resolución inhibitoria el 31 de agosto de 2007.

96. En comunicación de 10 de diciembre de 2013, la parte peticionaria afirmó que, en el año 2009, el batallón de alta montaña ocupó y destruyó un lugar sagrado. Indicó que las autoridades indígenas presentaron demandas ante la fiscalía en el municipio de Cocuy, sin que hasta esa fecha se tuviera respuesta. Asimismo, afirmó que, a esa fecha, las fuerzas militares se encontraban ocupando el territorio U’wa con la presencia de una base militar en la comunidad de Tamarana, instalada sin consultar con las autoridades tradicionales y desconociendo la Directiva Ministerial No. 016, que regula la presencia de militares en territorios indígenas<sup>111</sup>. El Estado no presentó información en contrario.

## 10. Secuestro, agresiones y asesinato de indigenistas estadounidenses

97. El 11 de marzo de 1998, Ebaristo Tegría, abogado asesor U’wa y Terence Freitas, ciudadano estadounidense firmaron un acta compromiso con el Comandante Contraguerrilla No. 39 y el Comandante de la Estación de Cubará, en la que acordaron “1. No trasladarse a la vereda de El Chuscal por la situación de orden público que se vive en la jurisdicción. 2. Al desplazarse a esa región lo hará bajo su responsabilidad. 3. El Ejército y la Policía le brindará seguridad en el casco urbano del municipio de Cubará, siempre y cuando se nos informe de su regreso o estancia en el mismo”<sup>112</sup>. La parte peticionaria afirmó que los señores Tegría y Freitas fueron obligados a firmar dicha acta compromiso<sup>113</sup>.

98. En informe presentado por el Estado a la Comisión, se indica que “[E]l día jueves 25 de febrero de 1999, aproximadamente a las nueve y media de la mañana, fueron secuestrados por integrantes del frente 45 de las FARC, los ciudadanos norteamericanos INGRID WASHINAWATOL, LARRY GAY LAHE’ENA’E y TERENCE FREITAS, cuando cubrían el trayecto entre la localidad boyacense de Cubará y el municipio de Savena, en el departamento de Arauca, en compañía de cuatro miembros de la etnia indígena de los U’was [...]. Se volvió a tener conocimiento de los tres ciudadanos norteamericanos secuestrados, cuando el día 4 de marzo de ese mismo año fueron encontrados los cadáveres [...] atados de manos, con los rostros cubiertos y con varios impactos de arma de fuego cada uno de ellos, a treinta metros de la rivera del río Arauca [...]”<sup>114</sup>.

99. Mediante Oficio No. 055 del 29 de marzo de 2007, la Directora de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación remitió información a la Comisión sobre el “caso Indigenistas Radicado 676” donde señaló:

la investigación por los hechos descritos fue iniciada oficiosamente el día 2 de marzo de 1999 [...] Con resolución del 19 de marzo de 1999 [...] se decretó la apertura de la instrucción y se ordenó la captura de los miembros de las FARC, [...] alias “Granobles”. [...] Con resolución de 22 de junio de 1999 y por no haberse podido capturar a los señores se les declaró personas ausentes. Con resolución del 16 de julio de 1999 se les impuso “medida de aseguramiento de detención privativa de los delitos de secuestro, homicidio, rebelión y hurto calificado”. Mediante resolución del 20 de diciembre de 1999 se profirió en su contra “resolución acusatoria por los delitos de secuestro, homicidio, rebelión y hurto calificado y se ordenó continuar la investigación respecto de otros posibles autores”. [...] OLIMPO ROJAS AGUDELO se encuentra actualmente recluso [...]. ÁNGELO ALBERTO CÁCERES MECÓN se le profirió Resolución de Acusación, por los mismos delitos menos por rebelión porque

<sup>110</sup> Anexo 44. Informes sobre procesos penales por parte de la Fiscalía General de la Nación. Anexo a Escrito del Estado del 30 de abril de 2007.

<sup>111</sup> Observaciones de la parte peticionaria de 10 de diciembre de 2013.

<sup>112</sup> Anexo 45. Acta de compromiso No. 001 de 11 de marzo de 1998. Anexo a comunicación de la parte peticionaria de 18 de marzo de 1998.

<sup>113</sup> Comunicación de la parte peticionaria de 18 de marzo de 1998.

<sup>114</sup> Anexo 46. Informes sobre procesos penales por parte de la Fiscalía General de la Nación. Anexo a Escrito del Estado del 30 de abril de 2007.

precluyó. Se encuentra privado de la libertad [...]El Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Armenia condenó a DIEGO LUIS GUTIÉRREZ MUÑOS el 27 de octubre de 2005 y a JORGE BRICEÑO SUÁREZ el 12 de diciembre de 2005 condenó, alias 'NEGRO CHITA' a la pena principal de treinta y nueve (39) años de prisión y multa de ciento dos (102) salarios al haber sido declarado coautor responsable a título de dolo de los punibles HOMICIDIO AGRAVADO, en concurso heterogéneo del delito de SECUESTRO EXTORSIVO AGRAVADO, delito de REBELIÓN y HURTO CALIFICADO AGRAVADO. Se absolvió a ORLANDO TRIANA, AROLDO BUITRAGO TEGRÍA, AGUSTÍN LÓPEZ MERCHAN y NELSON VARGAS RUEDA. (...). La Fiscalía Quince adscrita a la UNDH y DIH, continúa impulsando la investigación para identificar y vincular a otros integrantes de ese grupo armado ilegal que participaron en los hechos, para lo cual con el apoyo del Grupo de los investigadores de la policía judicial ha ordenado la práctica de varias diligencias probatorias de cuyo resultado se informará más adelante"<sup>115</sup>.

100. La Comisión no recibió mayor información, de ninguna de las partes, sobre estos hechos ni sobre la investigación.

#### **IV. ANÁLISIS DE DERECHO**

##### **A. Cuestión previa**

101. La Comisión observa que tal como se incluyó en la sección anterior, la parte peticionaria describió a lo largo del trámite interamericano una serie de incursiones y hechos de violencia que afectaron a miembros del Pueblo U'wa y al pueblo como tal, los cuales habrían sido cometidos tanto por agentes estatales como por otros actores. La Comisión no cuenta con prueba ni información suficiente sobre tales hechos y los procesos seguidos por los mismos, de manera que sea posible efectuar una determinación separada de la posible responsabilidad internacional del Estado por cada uno de ellos de manera separada.

102. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión considera que en el presente caso ha quedado suficientemente establecido que el Pueblo U'wa se ha visto afectado severamente por el conflicto armado interno en Colombia, lo cual lo ha puesto en situación de extrema vulnerabilidad, llegando al punto de estar en peligro de extinción, tal como la propia Corte Constitucional determinó. En ese sentido, la CIDH tomará en cuenta esta situación de manera transversal a lo largo del análisis que se efectúa a continuación.

<sup>115</sup> Anexo 46. Informes sobre procesos penales por parte de la Fiscalía General de la Nación. Anexo a Escrito del Estado del 30 de abril del 2007.

**B. Derechos a la propiedad colectiva<sup>116</sup> (artículo 21), al derecho de acceso a la información<sup>117</sup> (artículo 13), derechos políticos<sup>118</sup> (artículo 23) y derechos culturales<sup>119</sup> (artículo 26) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1<sup>120</sup> y 2<sup>121</sup> del mismo instrumento.**

**1. Los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

103. La jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos ha reconocido reiteradamente el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales, y el deber de protección que emana del artículo 21 de la Convención Americana. Al respecto, la CIDH ha afirmado que los pueblos indígenas y tribales tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente, y que el carácter de ese derecho está en función de las modalidades de uso de la tierra y la tenencia consuetudinaria de la tierra<sup>122</sup>. Como han establecido consistentemente los órganos del sistema interamericano, la propiedad territorial indígena es una forma de propiedad que no se fundamenta en el reconocimiento oficial del Estado, sino en el uso y posesión tradicionales de las tierras y recursos; los territorios de los pueblos indígenas y tribales “les pertenecen por su uso u ocupación ancestral”<sup>123</sup>. El derecho de propiedad comunal indígena se fundamenta asimismo en las culturas jurídicas indígenas, y en sus sistemas ancestrales de propiedad, con independencia del reconocimiento estatal; el origen de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales se encuentra, por ende, en el sistema consuetudinario de tenencia de la tierra que ha existido tradicionalmente entre las comunidades<sup>124</sup>. En virtud a ello ha afirmado la Corte que “la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado”<sup>125</sup>.

<sup>116</sup> El artículo 21 de la Convención Americana establece en lo pertinente, lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.  
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

<sup>117</sup> El artículo 13 de la Convención Americana establece en lo pertinente que “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

<sup>118</sup> El artículo 23 de la Convención Americana establece en lo pertinente que “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos [...]”.

<sup>119</sup> El artículo 26 de la Convención Americana establece lo siguiente “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

<sup>120</sup> El artículo 1.1 de la Convención Americana establece lo siguiente: “1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

<sup>121</sup> El artículo 2 de la Convención Americana establece lo siguiente: “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

<sup>122</sup> CIDH. Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 151. Véase inter alia CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 130; y CIDH. Informe de Seguimiento- Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 160.

<sup>123</sup> CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 231.

<sup>124</sup> Véase, inter alia, Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 96; CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Awas Tingni v. Nicaragua. Referidos en: Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 140(a); y CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 115.

<sup>125</sup> Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 151; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 128; y Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 109.

104. Así, en el caso *Pueblo Xucurú y sus miembros vs. Brasil*<sup>126</sup>, la Corte recordó su jurisprudencia respecto a la propiedad colectiva de las tierras y territorios de los pueblos indígenas, según la cual se indica *inter alia* que: 1) la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; 4) el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo de las tierras a los miembros de las comunidades indígenas<sup>127</sup>; 5) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros de buena fe, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad<sup>128</sup>; 6) el Estado debe garantizar la propiedad efectiva de los pueblos indígenas y abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio<sup>129</sup>; 7) el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar efectivamente y ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros<sup>130</sup>, y 8) el Estado debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas al control y uso de su territorio y recursos naturales<sup>131</sup>.

105. La relación especial y única entre los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales tiene protección jurídica internacional. Según han afirmado la CIDH y la Corte Interamericana, la preservación de la conexión particular entre las comunidades indígenas y sus tierras y recursos se vincula a la existencia misma de estos pueblos, y por lo mismo “amerita medidas especiales de protección”<sup>132</sup>.

106. Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado lo siguiente respecto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas:

Haciendo uso de los criterios señalados, este Tribunal ha considerado que la estrecha vinculación de los integrantes de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana. La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural<sup>133</sup>.

<sup>126</sup> Corte IDH. Xucurú, párr. 117

<sup>127</sup> Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, párr. 164., y *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras*, párr. 105.

<sup>128</sup> Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, párr. 128, y *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*, párr. 109, y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname*, párr. 131.

<sup>129</sup> *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, párr. 164, y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname*, párr. 132.

<sup>130</sup> *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 115 y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname*, párr. 132.

<sup>131</sup> *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 146 y *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname*, párr. 132.

<sup>132</sup> CIDH. Informe Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. 2009. Párr. 55. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>; CIDH, Informe No. 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de 2002, párr. 128; Corte I.D.H. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. párr. 149. Véase también Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 222.

<sup>133</sup> Corte I.D.H. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79. párr. 149. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 137; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. párr. 118.

## 2. Análisis del derecho a la propiedad del Pueblo U'wa respecto de las obligaciones de titulación y saneamiento

107. Como han establecido la CIDH y la Corte Interamericana, en virtud del artículo 21 de la Convención Americana, los pueblos indígenas son titulares de derechos de propiedad y dominio sobre las tierras y recursos que han ocupado históricamente y, por lo tanto, tienen derecho a ser reconocidos jurídicamente como los dueños de sus territorios, a obtener un título jurídico formal de propiedad de sus tierras, y a que los títulos sean debidamente registrados<sup>134</sup>.

108. Asimismo, la CIDH observa que Colombia ratificó el Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de OIT (“Convenio No. 169”), el 7 de agosto de 1991. Este instrumento, además de lo ya previsto en el artículo 21 de la Convención Americana desarrollado mediante la jurisprudencia interamericana, contempla expresamente la obligación del Estado de adoptar medidas especiales para garantizar a los pueblos indígenas el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales sin restricciones, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones. En relación al derecho de propiedad, el Convenio No. 169 en su artículo 14.1 establece que:

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

109. A partir de los hechos probados en el presente caso, la Comisión observa que mediante Resolución No. 56 del 6 de agosto de 1999, el INCORA constituyó el “Resguardo Indígena Unido U'wa”; ello a partir de una solicitud presentada por la ORIWOC seis años antes. La Resolución reconoció la presencia de colonos en el territorio del Resguardo y estableció que podrían continuar con la posesión hasta que el INCORA u otra entidad las adquiriera para el saneamiento del Resguardo.

110. Como se indicó más arriba, la Corte se ha referido a la posesión de la tierra como equivalente al título otorgado por el Estado<sup>135</sup>. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva indígena debe garantizarse a través del otorgamiento de un título de propiedad formal, u otra forma similar de reconocimiento estatal, que otorgue seguridad jurídica a la tenencia indígena de la tierra frente a la acción de terceros o de los agentes del propio Estado<sup>136</sup>. En ese sentido, la CIDH ha enfatizado que “la demarcación y registro legal de las tierras indígenas constituye en la realidad sólo un primer paso en su establecimiento y defensa real”, ya que en la práctica la propiedad y posesión efectivas se ven continuamente amenazadas, usurpadas o reducidas por distintas acciones de hecho o de derecho<sup>137</sup>.

111. La Comisión también ha señalado que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que se les proteja de conflictos con terceros por la tierra, a través del otorgamiento pronto de un título de propiedad, y de la delimitación y la demarcación de sus tierras sin demoras, para efectos de prevenir conflictos y ataques por otros<sup>138</sup>. En este mismo ámbito, los pueblos indígenas o tribales y sus miembros tienen derecho a que su territorio sea reservado para ellos, sin que existan dentro de sus tierras asentamientos o presencia de terceros o colonos no indígenas. El Estado tiene una obligación correlativa de prevenir la invasión o colonización del territorio indígena o tribal por parte de otras personas, y de realizar las gestiones y actuaciones necesarias para reubicar a aquellos habitantes no indígenas del territorio que se encuentren asentados allí<sup>139</sup>.

<sup>134</sup> Véase, inter alia, Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 137; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 115.

<sup>135</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 151.

<sup>136</sup> Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, párr. 143, y Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname, párr. 133.

<sup>137</sup> CIDH, INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN BRASIL. Doc. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997, párr. 33.

<sup>138</sup> CIDH, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137 – Recomendación 2; y CIDH, DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS TIERRAS ANCESTRALES Y RECURSOS NATURALES. NORMAS Y JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 113.

<sup>139</sup> CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 132.

112. En la sentencia del caso *Pueblo Indígena Xucurú y sus miembros*, la Corte se refirió a la pericia de la Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, quien observó que para garantizar el uso y goce del derecho de la propiedad colectiva, los Estados deben asegurar que no exista interferencia externa sobre los territorios tradicionales<sup>140</sup>, esto es, remover cualquier tipo de interferencia sobre el territorio en cuestión a través del saneamiento<sup>141</sup> con el objeto de que el ejercicio del derecho a la propiedad tenga un contenido tangible y real. La Corte ha señalado que el saneamiento no sólo implica el desalojo de terceros de buena fe o de personas que ocupen ilegalmente los territorios demarcados y titulados, sino garantizar su posesión pacífica y que los bienes titulados carezcan de vicios ocultos, esto es, libre de obligaciones o gravámenes en beneficio de terceras personas<sup>142</sup>.

113. La Comisión considera que está probado que el pueblo indígena U'wa no ha podido usar y gozar de sus tierras en forma pacífica. Además de los diversos proyectos que se han realizado en su territorio a través de los años como consecuencia de las concesiones otorgadas por el Estado – aspecto que se analizará más adelante – el saneamiento al que se comprometió el Estado en 1999 no ha culminado. El Estado ha alegado que el derecho al uso y goce de la propiedad colectiva no es absoluto y puede ser limitado, en tanto que el Estado sigue siendo propietario legítimo de los recursos del subsuelo. Asimismo, indicó que en 1995 se estableció en escritura pública, que el titular del derecho de dominio es el INCODER y que la transferencia de dominio se haría en el marco del saneamiento.

114. Según la información con que cuenta la Comisión, fue hasta el 2003 que se iniciaron actividades concretas tendientes al saneamiento. Como se indicó anteriormente, durante la tramitación del caso ante la Comisión, en el 2007 el Estado se comprometió a culminar con el saneamiento del territorio en 2010; sin embargo, ello tampoco ha ocurrido conforme a los estándares indicados anteriormente. Cabe destacar lo asentado en los acuerdos de mayo de 2014, en los que el Estado de nuevo se comprometió a sanear el Resguardo Unido U'wa con asignación presupuestal con un plazo de dos años. Han pasado así 20 años desde la Resolución No. 56 de 1999 y el Pueblo U'wa no solo no ha recibido el título de propiedad colectiva que desde entonces viene exigiendo, sino que colonos continúan viviendo en su territorio. Este tiempo irrazonable se suma a las décadas previas a 1999 en las que las tierras y territorios U'was permanecieron sin ser saneadas, situación que el Estado se comprometió a revertir recién en dicho año.

115. La Comisión ha tomado nota del énfasis que la parte peticionaria hace en los títulos coloniales que le fueron entregados al Pueblo U'wa, con base en los cuales el Estado debe reconocer y titular su tierra. Asimismo, ha observado que el Estado indica que ha sido por el incumplimiento del mismo Pueblo U'wa que no se han podido verificar los “presuntos” títulos. No obstante, la Comisión considera que, de conformidad con la jurisprudencia constante del sistema interamericano, ya señalada en los párrafos anteriores, la posesión ancestral por cientos de años de las tierras y territorios por parte del Pueblo U'wa es suficiente para comprobar la titularidad y el Estado no debe exigir ningún requisito adicional. Sin embargo, toda vez que el Pueblo U'wa afirma que el Estado no incluyó todas sus tierras en el Resguardo Único, la Comisión considera que corresponde al Estado y no al Pueblo U'wa, clarificar la situación de los títulos coloniales y sus implicaciones en materia de titulación y saneamiento, de acuerdo a las normas vigentes, según se comprometió a hacerlo en los acuerdos de mayo de 2014.

116. La falta de titulación oportuna y completa, así como las demoras en el saneamiento del territorio del Pueblo U'wa, incluyendo las falencias del Estado en asegurar la propiedad y posesión pacíficas, son contrarias a la obligación de efectuar un reconocimiento de la propiedad colectiva, con la seguridad jurídica necesaria para lograr una protección efectiva del derecho a la propiedad, así como su posesión pacífica y exclusivamente indígena y, por lo tanto, constituyen una violación del artículo 21 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional.

<sup>140</sup> Declaración pericial rendida mediante affidavit por la señora Victoria Tauli-Corpuz de 17 de marzo de 2017.

<sup>141</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 182.

<sup>142</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Xucurú y sus miembros Vs. Brasil*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C. No. 346, párr. 124.

### 3. Derecho a la consulta previa, libre e informada, así como a la obtención del consentimiento del Pueblo U'wa

117. En el presente caso, el Estado ha alegado que algunos de los hechos del presente caso ocurrieron con anterioridad a que se desarrollaran los estándares internacionales en materia de consulta previa y solicitó a la Comisión que no aplicara esos estándares de manera retroactiva. La Comisión advierte que en 1998 el Estado intentó regular la consulta previa mediante el Decreto No. 1320, mismo que, como ya quedó señalado, fue declarado inconstitucional, debido a que, a su vez, no fue producto de una consulta. Según la parte peticionaria, ese decreto se sigue aplicando. Independientemente de ello, no fue sino hasta el 2013 que mediante Decreto 2613 y Directiva Presidencial No. 10 se propusieron pasos a seguir para la realización de la consulta, que tampoco fueron consultados y que no otorga garantías a los pueblos indígenas. Es así que, a la fecha, si bien la Corte Constitucional elevó el derecho a la consulta a derecho fundamental, lo cierto es que Colombia no cuenta con una ley que regule la consulta previa. Así lo ha informado el propio Estado, refiriéndose a su regulación como “una tarea no fácil, al tener en cuenta que la misma debe ser consultada con comunidades indígenas, negras y tribales”.

118. Respecto del argumento del Estado, la CIDH destaca que la obligación de realizar la consulta previa, libre e informada, se desprende de la propia Convención Americana, en una lectura conjunta de los derechos establecidos en sus artículos 13, 21 y 23, que obligan al Estado colombiano desde la ratificación del instrumento. Frente a un argumento similar relativo a la supuesta aplicación retroactiva de los estándares relativos a la prohibición de la aplicación de la justicia penal militar a casos de violaciones de derechos humanos, la Corte Interamericana indicó en el caso *Velez Restrepo vs. Colombia* lo siguiente:

[...]es preciso indicar que si bien la jurisprudencia constante de esta Corte es la autoridad interpretativa de las obligaciones establecidas en la Convención Americana, la obligación de no investigar y juzgar violaciones de derechos humanos a través de la jurisdicción penal militar es una garantía del debido proceso que se deriva de las obligaciones mismas contenidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana y no depende únicamente de que lo haya reafirmado este Tribunal en su jurisprudencia. La garantía de que violaciones a derechos humanos tales como la vida y la integridad personal sean investigadas por un juez competente está consagrada en la Convención Americana y no nace a partir de su aplicación e interpretación por esta Corte en el ejercicio de su jurisdicción contenciosa, por lo cual debe ser respetada por los Estados Parte desde el momento en que ratifican dicho tratado<sup>143</sup>.

119. En cuanto a estándares en materia de consulta previa, en el caso *Mary y Carrie Dann* presentado ante la CIDH el 2 de abril de 1993, la Comisión analizó la actividad aurífera realizada con la autorización del Estado en el territorio ancestral de miembros del pueblo Western Shoshone, sin la consulta adecuada, la Comisión consideró que:

[...] toda determinación de la medida en que los reclamantes indígenas mantienen intereses en las tierras de las que han poseído tradicionalmente título y que han ocupado y utilizado, se base en un proceso de total información y mutuo consentimiento de parte de la comunidad indígena en su conjunto. Esto requiere, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad estén plena y cabalmente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y se les brinde una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente. [...] <sup>144</sup>.

120. En su Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, la CIDH se refirió a la actividad petrolera en los territorios indígenas tradicionales, tomando en cuenta las garantías del derecho a la propiedad del pueblo indígena U'wa, y recomendó al Estado que “antes de autorizarse la explotación de los recursos naturales que se encuentren en las tierras de los indígenas se celebren las consultas pertinentes con las comunidades indígenas afectadas y, en la medida en que sea jurídicamente necesario, se obtenga el consentimiento de éstas” <sup>145</sup>.

<sup>143</sup> Corte IDH. Caso *Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr.241.

<sup>144</sup> CIDH, Informe de Fondo N° 75/02, Caso 11.140, *Mary y Carrie Dann* (Estados Unidos), Informe Anual de la CIDH 2002, párr. 140.

<sup>145</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, Capítulo X, 1999. Recomendación No. 4.

121. Asimismo, la Comisión ha indicado que, en el caso de actividades realizadas por el Estado, o bajo su autorización –a través de, por ejemplo, licitaciones o concesiones– que tendrían un impacto significativo en el uso y goce de este derecho, es necesario que el Estado asegure que los pueblos afectados cuenten con información sobre las actividades que les afectarían, que tengan la posibilidad de participar en los diferentes procesos para la toma de las decisiones respectivas, y por otra parte, tengan acceso a la protección y las garantías judiciales en caso de considerar que sus derechos no sean respetados<sup>146</sup>.

122. Asimismo, en 2007 la Comisión se pronunció sobre el derecho a la consulta previa respecto de Bolivia, en su Informe sobre acceso a la justicia e inclusión social en el cual enfatizó:

[...] que el procedimiento de consultas en el sentido de garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos susceptibles de afectarles, tiene un alcance mucho más amplio y debe propender por la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos y no limitarse únicamente a una notificación o a un trámite de cuantificación de daños. Por el contrario, debe garantizarse la participación de los pueblos indígenas, a través de dicha consulta, en todas las instancias de decisión de los proyectos de explotación de recursos naturales en sus tierras y territorios, desde su diseño, licitación y concesión, hasta su ejecución y evaluación. [...]<sup>147</sup>.

123. La Corte, por su parte, ha establecido que para todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción en territorios tradicionales de comunidades indígenas o tribales, el Estado debe cumplir con tres garantías. Primero, asegurar la participación efectiva de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales, de conformidad con sus costumbres y tradiciones. Segundo, garantizar que los miembros de los pueblos indígenas y tribales se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro de su territorio a menos y hasta que se realice un estudio previo de impacto social y ambiental<sup>148</sup>.

124. Al respecto, en el caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, la Corte aclaró que las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, señaló que se debe consultar a los pueblos, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión, puesto que el aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado<sup>149</sup>. En ese mismo sentido, la Corte ha referido que el derecho a la consulta se actualiza de manera previa a la ejecución de acciones que podrían afectar de manera relevante los intereses de los pueblos indígenas y tribales, tales como las etapas de exploración y explotación o extracción<sup>150</sup>.

125. En cuanto a los estudios de impacto social y ambiental, la Corte ha señalado que el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria<sup>151</sup>. Asimismo, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio de una comunidad indígena a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental<sup>152</sup>. El nivel de impacto

<sup>146</sup> CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros contra el Estado de Ecuador. Caso 12.465. 26 de abril de 2010, párr. 121.

<sup>147</sup> CIDH, Informe sobre acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. Capítulo IV, Derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, párr. 248. Bolivia ratificó el Convenio No. 169 de la OIT en 1991.

<sup>148</sup> Corte IDH., *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129; Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 215.

<sup>149</sup> Corte IDH., *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133

<sup>150</sup> Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 207.

<sup>151</sup> Corte IDH., *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133.

<sup>152</sup> Corte IDH., *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 129; Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 214.

permitido no puede negar la capacidad de los miembros de los pueblos indígenas y tribales a su propia supervivencia<sup>153</sup>.

126. Por otro lado, la Corte ha establecido que los estudios de impacto ambiental deben respetar las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas y que uno de los objetivos de la exigencia de dichos estudios es garantizar el derecho del pueblo indígena a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio<sup>154</sup>. Por lo tanto, la obligación del Estado de supervisar dichos estudios coincide con su deber de garantizar la efectiva participación del pueblo indígena<sup>155</sup>.

127. Asimismo, la Corte señaló que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala, que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar sino también de obtener su consentimiento previo, libre e informado, acorde a la costumbre y tradiciones de los pueblos<sup>156</sup>.

128. En particular cabe recordar que la aprobación por los Estados de planes de desarrollo o de explotación de los recursos naturales frecuentemente afecta la capacidad de los pueblos indígenas de usar y gozar sus tierras y otros recursos naturales presentes en sus territorios tradicionales. Los órganos del sistema interamericano han sido particularmente cuidadosos a la hora de encontrar un equilibrio entre el derecho de propiedad comunal indígena y el interés de los Estados en la explotación de los recursos naturales. En ese sentido ha sido identificado de manera clara la obligación de los Estados de diseñar, implementar y aplicar efectivamente un marco normativo adecuado para la protección de los derechos humanos frente a actividades extractivas, de explotación o desarrollo, que incluye la realización del derecho a la consulta, y en su caso el consentimiento, libre, previo e informado respecto de los pueblos indígenas y tribales. Lo anterior de modo que las decisiones en torno al territorio y recursos naturales involucren debidamente al pueblo indígena o tribal en cuestión, y se garantice no solo su supervivencia física y cultural, sino también su propia concepción de desarrollo y la continuidad de su cosmovisión, modo de vida tradicional, identidad cultural, estructura social y sistema económico<sup>157</sup>.

129. Es decir, una cuestión fundamental reside en el establecimiento de un marco legislativo e institucional claro para prevenir y evaluar eficazmente los riesgos a los derechos humanos inherentes a la operación de actividades extractivas o de desarrollo en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales antes de que sean autorizadas y desde sus fases iniciales. Dicho marco no solo debe incluir procesos de consulta, y en su caso consentimiento, previo, libre e informado, sino además garantías diferenciadas que lo complementen y permitan el ejercicio de su autodeterminación sobre sus territorios, formas de vida y forma de desarrollo, además de reconocer la asimetría de condiciones en la que suelen encontrarse dichos pueblos respecto de aquellos actores que buscan implementar proyectos extractivos o de desarrollo por la situación de pobreza, exclusión y discriminación histórica a la que se han visto sometidos<sup>158</sup>.

130. De la información con que cuenta la Comisión y que ha sido plasmada en la sección de determinación de hechos del presente informe, se advierte que el Estado no cumplió con el derecho a la consulta previa, libre e informada, al otorgar permisos, licencias y concesiones para la realización de proyectos petroleros, mineros y de infraestructura en tierras del Pueblo U'wa o en zonas adyacentes a las mismas, que podían afectar sus tierras, territorios y su forma de vida. Mucho menos, el Estado colombiano procuró obtener el consentimiento del pueblo U'wa, no obstante varios de los proyectos pueden considerarse planes de desarrollo o de inversión a gran escala con un impacto muy severo en la supervivencia del pueblo.

<sup>153</sup> Corte IDH., *Caso del Pueblo Saramaka Vs Surinam*. Interpretación de la Sentencia. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185, párr. 42.

<sup>154</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka*. Interpretación de la Sentencia. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185, párr. 41; Corte IDH.; *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 215.

<sup>155</sup> Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka*. Interpretación de la Sentencia. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185, párr. 41; Corte IDH., *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 215.

<sup>156</sup> Corte IDH., *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 134.

<sup>157</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015 párrs. 67, 156, 161.

<sup>158</sup> CIDH. Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, 7 septiembre 2017, párrs. 357-375.

131. En este punto, la CIDH considera importante destacar que la propia Corte Constitucional en su Auto de 2009 destacó que el pueblo U'wa era uno de los pueblos en peligro de extinción. Si bien esta determinación se basó principalmente en el impacto del conflicto armado en el pueblo, la Comisión considera que pone en evidencia la extrema vulnerabilidad en que ha estado dicho pueblo, lo que sumado a las concesiones y actividades empresariales en sus tierras y territorios, necesariamente debe ser considerado al momento de evaluar el peligro que dichas concesiones, en tal situación de vulnerabilidad, implicaban para el pueblo, de manera que resultaba necesario no sólo efectuar la consulta previa, libre e informada, sino obtener el consentimiento en los términos ya referidos.

132. Las reuniones realizadas en 1995, así como las de 2004 y 2005 y la convocatoria de 2015, en cuanto al título minero, todas ellas referidas por el Estado como consulta previa, incumplen a todas luces los múltiples estándares establecidos por el sistema interamericano. El Estado tampoco realizó estudios de impacto ambiental y social, que permitieran determinar el modo en que los proyectos y actividades empresariales pudieran afectar la subsistencia e integridad cultural de las comunidades indígenas que habitan el territorio. Ello, aunado a que el Estado no cuenta con legislación que regule debidamente la consulta. A pesar de estas graves omisiones, varios de los proyectos iniciaron en su implementación, sin haber obtenido el consentimiento del pueblo U'wa.

133. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que tales omisiones constituyen una violación, además del derecho a la propiedad colectiva, del derecho de acceso a la información, establecido en el artículo 13 de la Convención, así como del derecho a participar en los asuntos susceptibles de afectarles, previsto en el artículo 23 de la misma, con relación a la obligación del Estado de respetar los derechos y de adoptar disposiciones de derecho interno, según los artículos 1.1. y 2 de la Convención.

#### **4. Derechos del Pueblo U'wa respecto a la administración de sus recursos naturales**

134. La Corte ha establecido que la conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales, y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, deben ser protegidos bajo el artículo 21 de la Convención. Esta protección tiene como fin el garantizar que los pueblos indígenas y tribales puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetados, garantizados y protegidos por los Estados<sup>159</sup>. Así, los pueblos indígenas tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio, ya que sin ellos su supervivencia económica, social y cultural está en riesgo<sup>160</sup>.

135. En cuanto a las áreas naturales protegidas, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas ha señalado que:

[...] Las organizaciones de indígenas y las dedicadas a la conservación podrían ser buenas aliadas en el empeño por lograr sus objetivos comunes de salvaguardar la diversidad biológica y proteger la naturaleza de amenazas externas como la explotación insostenible de recursos.

[...] El pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y su participación son condiciones esenciales necesarias para que la conservación continúe. El Plan de Acción de Durban, en el que se indica que todas las zonas protegidas, presentes y futuras, se gestionarán y establecerán respetando plenamente los derechos de los pueblos indígenas, y la Visión de Sídney, en que se prometió que se trataría de rectificar y

<sup>159</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 124, 135 y 137, y Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 167.

<sup>160</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrs. 135 y 137, y Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párrs. 165 a 167 y 172.

remediar las injusticias pasadas y presentes en cumplimiento de los acuerdos internacionales, son compromisos férreos de la comunidad dedicada a la conservación [...]”<sup>161</sup>.

136. En el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*, la Corte se refirió al artículo 8.j) del Convenio de Diversidad Biológica que señala que los Estados “respetará[n], preservará[n] y mantendrá[n] [...] las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá[n] su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos [...] y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de [ellos] se compartan equitativamente”. El artículo 10.c) del mismo, señala que se “[p]rotegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible”<sup>162</sup>.

137. Así, señaló también que la Conferencia de Partes del Convenio de Diversidad Biológica, órgano rector del Convenio, ha determinado “las obligaciones de las Partes hacia las comunidades indígenas y locales de conformidad con el Artículo 8.j) del Convenio y disposiciones conexas [para el] establecimiento, gestión y vigilancia de las áreas protegidas [las cuales] deberán realizarse con la participación plena y efectiva de las comunidades indígenas y locales[,] respetando plenamente sus derechos en consonancia con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aplicables”<sup>163</sup>.

138. Por su parte, el Principio 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, establece que “las poblaciones indígenas y sus comunidades [...] desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sustentable”<sup>164</sup>.

139. La Comisión toma nota que en el presente caso, el Parque Nacional El Cocuy fue establecido en 1977, dentro del territorio del Resguardo Unido U’wa, con el objeto de “conservar la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas y culturales, con fines científicos, recreativos o estéticos”. Siendo que el Parque Nacional se encuentra dentro del territorio del Resguardo Unido U’wa, que el Pueblo U’wa es propietario de esas tierras, como ya ha quedado establecido, y que sus miembros son los portadores del conocimiento y prácticas beneficiarias para su medio ambiente, correspondía a estos la administración de dicho Parque; sin embargo, el Estado decidió dar su administración a la Dirección de Parques Nacionales. Como en ocasiones anteriores, la Comisión afirma que la protección de la naturaleza es compatible con la forma de vida de los pueblos indígenas y son estos quienes deben asumir la administración y conservación de sus tierras.

140. La Comisión concluye que el Estado de Colombia ha vulnerado los derechos a la propiedad colectiva y de participación en asuntos de los miembros del Pueblo U’wa, al impedir la participación efectiva en la administración de su territorio tradicional y recursos naturales.

## 5. Derechos culturales del Pueblo U’wa

141. El artículo 26 de la Convención Americana establece una obligación en cabeza de los Estados partes, de procurar el desarrollo progresivo de los derechos que dicha norma contiene, a la luz de las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Ambos órganos del sistema interamericano han reafirmado su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26 de la Convención

<sup>161</sup> Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz. A/71/229. 29 de julio de 2016, párr. 56.

<sup>162</sup> Convenio Sobre la Diversidad Biológica, de 1992. Referido en Corte IDH.; *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 177. El Estado colombiano ratificó el referido tratado el 28 de noviembre de 1994.

<sup>163</sup> Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su séptima reunión, Decisión VII/28, áreas protegidas (Artículo 8 (a) a (e)), párr. 22. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/full/cop-07-dec-es.pdf>. Referido en Corte IDH.; *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 178.

<sup>164</sup> Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, *supra*, Principio 22.

Americana en el marco del sistema de peticiones y casos individuales. En sus pronunciamientos sobre la materia, la Corte ha enfatizado la interdependencia e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales respecto de los derechos civiles y políticos<sup>165</sup>.

142. La Comisión ya ha indicado que el análisis de un caso concreto a la luz del artículo 26 de la Convención Americana debe ser efectuado en dos niveles. En un primer momento, es necesario establecer si el derecho del que se trata el caso se deriva “de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos”, tal como remite el texto del artículo 26. Es decir, el artículo 26 de la CADH es el que atribuye a la Carta de la OEA como fuente directa de derechos, asignando carácter de derechos humanos a las disposiciones que sobre la materia pueden desprenderse de dicho tratado. Dado que el objeto de la Carta de la OEA no fue individualizar derechos sino constituir un organismo internacional, es necesario recurrir a textos auxiliares para identificar los derechos que se desprenden de las disposiciones de dicho instrumento, incluyendo fundamentalmente la Declaración Americana y otras normas relevantes del *corpus iuris* internacional<sup>166</sup>.

143. Una vez establecido ello, corresponde determinar si el Estado en cuestión incumplió la obligación de “lograr progresivamente” la plena efectividad de tal derecho, o aquellas obligaciones generales de respetar y de garantizar el mismo. En este segundo nivel de análisis, es preciso tomar en consideración la naturaleza y alcance de las obligaciones exigibles al Estado bajo los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención, así como los contenidos del derecho de que se trate<sup>167</sup>.

144. La Comisión también ha indicado que el artículo 26 de la Convención Americana impone diversas obligaciones a los Estados que no se limitan a una prohibición de regresividad, el cual es un correlato de la obligación de progresividad, pero no puede entenderse como la única obligación justiciable en el sistema interamericano bajo esta norma. Así, la Comisión afirma que teniendo en cuenta el marco interpretativo del artículo 29 de la Convención Americana, el artículo 26 visto a la luz de los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, se desprenden, al menos las siguientes obligaciones inmediatas y exigibles: i) obligaciones generales de respeto y garantía, ii) aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales, iii) obligaciones de dar pasos o adoptar medidas para lograr el goce de los derechos incorporados en dicho artículo y iv) ofrecer recursos idóneos y efectivos para su protección. Las metodologías o fuentes de análisis que resulten pertinentes para cada una de estas obligaciones, deberán ser establecidas según las circunstancias propias de cada caso<sup>168</sup>. Además, el Estado tiene obligaciones básicas que deben satisfacer niveles esenciales de tales derechos, las cuales no están sujetas al desarrollo progresivo sino que son de carácter inmediato<sup>169</sup>.

145. Como ya se señaló, la Corte ha establecido una relación entre el territorio y la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas. Así, conforme al artículo 21 de la Convención, los Estados deben respetar la especial relación que los miembros de los pueblos indígenas tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica.

146. La Comisión observa que la Carta de la OEA hace referencia a los derechos culturales. Así, la Carta establece que los Estados deben dar prioridad al estímulo de la cultura hacia el mejoramiento integral de la persona humana como fundamento de la justicia social y la democracia (artículo 47), seguidamente reconoce el compromiso individual y solidario para preservar el patrimonio cultural de los pueblos americanos (artículo

<sup>165</sup> Ver, por ejemplo. Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Párrs. 74 – 97, Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 141; y Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2009. Párr. 101.

<sup>166</sup> CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 129.

<sup>167</sup> CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 130.

<sup>168</sup> CIDH, Informe No. 25/18, Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antonio de Jesus y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 134.

<sup>169</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 1990. En ese sentido ver: CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 (7 de septiembre de 2017) párrs. 236 y 237.

48); y también consagra el derecho de la participación de sectores excluidos y discriminados en la vida cultural del país (artículo 45.f). Para efectos de los pueblos indígenas en general, la CIDH entiende estas disposiciones como el derecho a practicar y, de ser el caso, difundir su propia cultura; y, como manifestación del deber de respeto que sus prácticas culturales y cosmovisión sean debidamente protegidas. Así, por ejemplo, el Comité DESC ha subrayado el deber de “respetar y proteger los valores culturales y los derechos de los pueblos indígenas asociados a sus tierras ancestrales y a su relación con la naturaleza, a fin de evitar la degradación de su peculiar estilo de vida, incluidos los medios de subsistencia, la pérdida de recursos naturales y, en última instancia, su identidad cultural”<sup>170</sup>, que pueden estar asociados, entre otras cosas, con los alimentos, la vivienda, el uso del agua, los mecanismos de salud y educación, etc. En particular ha destacado que las medidas adoptadas por el Estado para respetar y garantizar la participación en la vida cultural deben ser idóneos, es decir pertinentes a un contexto o modalidad cultural particular, de manera que se respete la cultura y los derechos culturales de las personas y comunidades<sup>171</sup>.

147. De la misma forma, la CIDH toma en cuenta que dentro de las obligaciones inmediatas de los Estados sobre dicho derecho se encuentra la eliminación de obstáculos que impiden o limitan el acceso de la persona o comunidad a su propia cultura, la posibilidad de realizar sus prácticas culturales y llevar su forma de vida, incluyendo la prohibición de discriminación basada en la identidad cultural, de exclusión o de asimilación forzada<sup>172</sup>. En particular la Comisión resalta que “[l]a protección de la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable del respeto de la dignidad humana. Entraña un compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales y requiere la plena realización de los derechos culturales, incluido el de participar en la vida cultural”<sup>173</sup>, por lo que el Estado deberá reforzar sus acciones de protección al respecto en los contextos de los pueblos indígenas, a la luz de la delicada relación y amenazas que se pueden presentar entre su cultura y la sociedad mayoritaria.

148. En ese marco, el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que puedan afectarlos se relaciona también con sus derechos culturales, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por tales decisiones. Así, la CIDH ha reconocido que los Estados deben respetar, proteger y promover las tradiciones, instituciones y costumbres de los pueblos indígenas y tribales, por ser éstas un componente intrínseco de la forma de vida de estos pueblos<sup>174</sup>. De allí que la obligación estatal de desarrollar procesos de consulta en el marco de actividades empresariales que pueden generar efectos sobre sus derechos no solo se vincula directamente a su derecho de propiedad colectiva sino a la obligación estatal de adoptar medidas especiales para proteger sus derechos culturales, en tanto prácticas y formas de vida relacionadas intrínsecamente a su territorio y uso de recursos naturales<sup>175</sup>.

149. En ese marco, la CIDH recuerda que también indicó que a la luz del deber de garantía previsto en el artículo 1.1 de la CADH y la interpretación que sobre el mismo han hecho los órganos del Sistema Interamericano, los Estados partes deben prevenir razonablemente la conculcación de los derechos contenidos en el artículo 26 en el contexto de las actividades empresariales. Lo anterior incluye adoptar un marco jurídico que permita asegurar la protección de dichos derechos y que proporcione acceso efectivo a recursos para las víctimas de tales violaciones. Entre las acciones que aseguren un marco jurídico adecuado, el Estado deberá exigir que las empresas bajo su jurisdicción ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos a fin de identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración de los derechos en el marco de sus actividades<sup>176</sup>.

150. La Comisión recuerda que del especial vínculo con el territorio que tiene el Pueblo U’wa, así como que su cosmovisión se fundamenta en el equilibrio entre el hombre, el medio ambiente y su universo cósmico. La Comisión encuentra que el ingreso de las empresas al territorio del Pueblo U’wa y el que su territorio no haya sido del todo saneado y se encuentren colonos en el mismo, les impide tener un libre acceso a sus tierras y

<sup>170</sup> Comité DESC. Observación General No. 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 36.

<sup>171</sup> Comité DESC. Observación General No. 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 16.

<sup>172</sup> Comité DESC. Observación General No. 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 55.

<sup>173</sup> Comité DESC. Observación General No. 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de mayo de 2010, párr. 40.

<sup>174</sup> CIDH. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015 párr. 164.

<sup>175</sup> Comité DESC. Observación General No. 24. UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017, párrs. 12 y 17.

<sup>176</sup> CIDH. Informe No 25/18. Caso 12.428. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares. Brasil. 2 de marzo de 2018, párr. 144.

lugares sagrados, afectando así sus tradiciones y su pervivencia cultural y espiritual. A ello, debe agregarse el que al crear el Parque Natural “El Cocuy”, el Estado otorgó su administración y manejo a la Dirección Nacional de Parques Naturales y no a las autoridades tradicionales del Pueblo U’wa, a pesar de que la totalidad del parque se encuentra en su territorio y que sus autoridades son quienes tienen el conocimiento ancestral para poder determinar si el ingreso de visitantes puede afectar su equilibrio espiritual y su subsistencia cultural.

151. La Comisión concluye que el Estado ha violado los derechos culturales del Pueblo U’wa, en relación con su derecho a la propiedad colectiva.

## 6. Conclusión

152. En virtud de todo lo anterior, la Comisión concluye el Estado de Colombia vulneró el derecho a la propiedad colectiva, el derecho de acceso a la información, los derechos políticos y los derechos culturales, consagrados en los artículos 21, 13, 23 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del Pueblo U’wa.

### C. Garantías judiciales<sup>177</sup> (artículo 8.1) y protección judicial<sup>178</sup> (artículo 25.1) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento

153. La Comisión recuerda que el Estado está en la obligación general de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos, recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción<sup>179</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana ha especificado que el debido proceso debe seguirse tanto en los procedimientos administrativos como en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas<sup>180</sup>.

154. Asimismo, la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha determinado que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que existan mecanismos administrativos efectivos y expeditos para proteger, garantizar y promover sus derechos sobre los territorios ancestrales<sup>181</sup> y la Corte ha señalado que “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”<sup>182</sup>.

<sup>177</sup> El artículo 8.1 de la Convención Americana establece en lo pertinente, lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

<sup>178</sup> El artículo 25.1 de la Convención Americana establece en lo pertinente, lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

<sup>179</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 91; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 260; y Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, párr. 165.

<sup>180</sup> Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 62; Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 82, 83. La Corte Interamericana ha indicado que entre los procedimientos administrativos internos que deben dar cumplimiento a las garantías del debido proceso se cuentan, por ejemplo, los procedimientos de reconocimiento de líderes indígenas, los procedimientos de reconocimiento de la personalidad jurídica, y los procedimientos de restitución de tierras [Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 81, 82].

<sup>181</sup> Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 138; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 143; y CIDH, DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS TIERRAS ANCESTRALES Y RECURSOS NATURALES. NORMAS Y JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre, 2009, párr. 335.

<sup>182</sup> Corte IDH., *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. párr. 164.

155. La Comisión ya determinó que el Estado vulneró el derecho a la propiedad del Pueblo en cuanto al procedimiento de saneamiento, como ya se indicó, fue en 1999 que se constituyó el Resguardo Único U'wa y la Resolución por la cual se creó disponía que los colonos podrían continuar en posesión de las tierras en tanto fueran adquiridas para el saneamiento del resguardo. A la fecha, los miembros del Pueblo U'wa continúan sin contar con un recurso que haga efectivo su derecho de propiedad y el Estado no ha identificado el recurso existente en la legislación colombiana para lograr el saneamiento prometido a las víctimas desde 1999.

156. En cuanto al bloque exploratorio Samoré, en 1995 el Defensor del Pueblo presentó acción de tutela y demanda de nulidad, a fin de que las autoridades jurisdiccionales determinaran que las reuniones de 10 y 11 de enero de ese año no podrían tenerse en cuenta como consulta previa. Dos años después, la Corte Constitucional confirmó que dichas reuniones no configuraron la consulta requerida para autorizar una licencia ambiental. No obstante ello, el mismo año, la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró la legalidad de la licencia. Si bien la Comisión observa que la Corte Constitucional ordenó la suspensión de las actividades solo en tanto el Contencioso Administrativo se pronunciara, la Comisión no deja de subrayar la denegación de justicia generada por la contradicción entre ambas Altas Cortes en lo relativo al alcance del derecho a la consulta en favor del pueblo U'wa. Una Corte afirmando que lo que se realizó no fue una consulta, la otra afirmando que el procedimiento fue razonablemente adecuado.

157. La Comisión observa que se presentaron otras acciones de nulidad en contra de las licencias ambientales otorgadas para la exploración de Gibraltar y Magallanes; la primera que fue fallada en contra y la Comisión no tiene información sobre si la segunda ha sido resuelta, a casi siete años de su interposición. De igual manera, cabe resaltar la acción de nulidad interpuesta en 2015 contra los contratos de concesión minera otorgados, que a la fecha no parece haber sido resuelta.

158. La Comisión advierte que los recursos utilizados por miembros del Pueblo U'wa tenían como finalidad común la protección de su territorio y detener los proyectos autorizados, dadas las afectaciones que generarían y la afectación que ello significaría a su propia supervivencia. Aunado a ello, cabe reiterar que no se cuenta en Colombia con una regulación del derecho de consulta previa, lo que dificulta que los miembros de pueblos indígenas tengan los elementos y herramientas necesarias para cuestionar los permisos otorgados por el Estado, dejándolos en desigualdad de armas frente a las grandes empresas y el mismo Estado.

159. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que se vulneraron los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del Pueblo U'wa.

## **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

160. Con base en las determinaciones de hecho y de derecho del presente informe, la Comisión Interamericana concluye que el Estado es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos: 8.1 (garantías judiciales), 13 (libertad de pensamiento y expresión), 21 (propiedad colectiva), 23 (derechos políticos), 25.1 (protección judicial) y 26 (derechos culturales) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

### **LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE COLOMBIA:**

1. Adoptar a la mayor brevedad posible todas las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a la propiedad colectiva y la posesión del Pueblo Indígena U'wa, para lograr la titulación completa y el saneamiento efectivo de su territorio ancestral. El Estado deberá asegurar que estas medidas sean conducentes para garantizar de manera efectiva la libre determinación de los miembros del Pueblo U'wa y su derecho a vivir de manera pacífica su modo de vida tradicional, conforme a su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas.

2. Reparar integralmente las consecuencias de las violaciones declaradas en el presente informe de fondo. En especial, considerar los daños provocados al Pueblo Indígena U'wa por la falta de saneamiento de su territorio ancestral, así como los daños causados por los proyectos y por la incursión de agentes estatales y de terceros a su territorio.
3. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que no se continúen ejecutando o se inicie la ejecución de proyectos vinculados a las concesiones y actividades empresariales en las cuales no se hayan cumplido los estándares establecidos en el presente informe de fondo en materia de consulta y consentimiento previo, libre e informado.
4. Asegurar que de existir recursos judiciales pendientes interpuestos por el Pueblo U'wa, los mismos sean resueltos de manera pronta y efectuando un control de convencionalidad conforme a las obligaciones internacionales del Estado colombiano bajo la Convención Americana en los términos descritos en el presente informe.
5. Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares; en particular, adoptar recursos sencillos, rápidos y efectivos que tutelen el derecho de los pueblos indígenas a reivindicar sus territorios ancestrales y a ejercer pacíficamente su propiedad colectiva, mediante la titulación, demarcación, delimitación y saneamiento. Asimismo, adoptar una ley de consulta previa acorde a los estándares señalados en el presente informe y en consulta con la comunidad indígena colombiana.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington D.C., USA, a los 28 días del mes de septiembre de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Francisco José Eguiguren, y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Paulo Abrão, Secretario Ejecutivo, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Paulo Abrão  
Secretario Ejecutivo