

RECLAMACIÓN (artículo 24) - COLOMBIA - C169 - 2001 ---- Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Descripcion:(Artículo 24 Reclamación)

Convenio:C169

Pais:(Colombia)

ENVIO:1999

Documento:(GB.276/17/1)

Documento:(GB.282/14/3) QUERELLANTE Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Decisión

El Consejo de Administración adoptó el informe del comité tripartito. Procedimiento cerrado.

Tercer informe complementario: Reclamación en la que se alega la no observancia por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT)

I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 29 de octubre de 1999, recibida en la Oficina el 5 de noviembre de 1999, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) presentó a la Oficina Internacional del Trabajo, con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, una reclamación en la que alega que el Gobierno de Colombia no ha adoptado medidas satisfactorias para la aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

2. Colombia ratificó el Convenio núm. 169 el 7 de agosto de 1991, y el Convenio está en vigor en dicho país.

3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya

presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento que se sigue en caso de reclamación se basa en el Reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, tal como fue revisado por el Consejo de Administración en su 212.^a reunión (marzo de 1980).

5. De conformidad con el artículo 1 y con el párrafo 1 del artículo 2 del Reglamento citado, el Director General acusó recibo de la reclamación e informó de ella al Gobierno de Colombia por carta de fecha 11 de noviembre de 1999, y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.

6. En su 276.^a reunión (noviembre de 1999), el Consejo de Administración, siguiendo la recomendación de su Mesa, concluyó que la reclamación era admisible y designó un Comité tripartito encargado de examinarla. El Consejo de Administración nombró a la Sra. L.S. Sosa Márquez (miembro gubernamental, México), al Sr. Francisco Díaz Garaycoa (miembro empleador, Ecuador), y al Sr. F. Ramírez León (miembro trabajador, Venezuela). El Sr. Díaz Garaycoa no pudo estar presente cuando el Comité examinó el presente informe para su adopción. Había recibido copias de todos los documentos pertinentes incluyendo el proyecto de este informe y no había registrado ninguna reserva al mismo.

7. De conformidad con las disposiciones que figuran en los apartados a) y c) del párrafo 1 del artículo 4 del Reglamento, el Comité invitó al Gobierno a que presentara sus observaciones relativas a la recomendación, y a la organización querellante a que presentara todas las informaciones complementarias que deseara poner en conocimiento del Comité.

8. El Gobierno envió su respuesta oficial a la reclamación por correo electrónico el 5 de febrero de 2001.

9. El Comité tripartito se reunió durante la 280.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2001). Con arreglo a los artículos 4, 1), a) y 5, 1) del Reglamento, el Comité decidió postergar la adopción de su informe para permitir que las partes pudiesen enviar informaciones adicionales. Por comunicaciones de fecha 23 de abril de 2001, el Comité solicitó al Gobierno y a la CUT que proporcionasen información suplementaria antes del 1.º de julio de 2001 sobre ciertas cuestiones levantadas por el Comité y pertinentes a la reclamación.

10. La CUT envió su respuesta a la solicitud del Comité por comunicación de fecha 27 de junio de 2001. La Oficina envió copia de la misma al Gobierno el 6 de agosto de 2001.

11. El Gobierno remitió informaciones en respuesta a la solicitud del Comité por comunicación de fecha 31 de julio de 2001, recibida en la Oficina el 23 de agosto de 2001.

12. El Comité se reunió nuevamente durante la 282.^a reunión del Consejo de Administración (noviembre de 2001) y, habiendo examinado la información presentada por las partes, así como otra información disponible a la Oficina, adoptó el presente informe.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos presentados por la organización querellante

13. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) alega que el Gobierno de Colombia no ha adoptado medidas dentro de su jurisdicción para el cumplimiento satisfactorio del Convenio sobre pueblos

indígenas y tribales, 1989 (número. 169). Asimismo, la CUT indica que el Gobierno ha violado el Convenio número. 169 en tres casos concretos: al promulgar el decreto número. 1320 de 1998 sobre la consulta previa, al construir la carretera Troncal del Café que atraviesa la comunidad indígena de Cristianía sin haber consultado previamente con la comunidad interesada, y al expedir una licencia para actividades de explotación petrolera a la empresa Occidental de Colombia sin haber realizado la consulta previa requerida con el pueblo indígena U'wa.

1. El decreto número. 1320

14. La CUT indica que, el 13 de julio de 1998, el Gobierno promulgó el decreto número. 1320, "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". Según la CUT, el decreto número. 1320, cuyo objetivo es reglamentar la consulta previa, se promulgó sin consulta previa con los pueblos indígenas de Colombia, sin que haya habido una acción coordinada de parte del Gobierno para proteger los derechos de dichos pueblos, y sin respetar las costumbres, tradiciones e instituciones de los mismos.

15. La CUT sostiene además que el decreto número. 1320 restringe indebidamente el proceso de la consulta previa en vez de facilitararlo. La CUT alega que la reglamentación del proceso de consulta previa mediante el decreto número. 1320 no toma en consideración las otras lógicas de pensamiento, tiempo y espacio que tienen los diferentes pueblos indígenas existentes en el territorio colombiano. La CUT alega que la promulgación de dicho decreto y su contenido contravienen los artículos 2, 1); 2, 2), b); 4, 1) y 2); 6; 7 y 15, 1) del Convenio.

16. En cuanto a la promulgación del decreto, la CUT indica que, aunque la norma en cuestión fue consultada y discutida ampliamente, esto fue solamente entre el Presidente de la República y los Ministros del Interior, del Medio Ambiente y de Minas y Energía. La CUT alega que, a pesar de que se celebraron algunas reuniones promovidas por los Ministros del Medio Ambiente y del Interior sobre el tema de la consulta previa, las autoridades y organizaciones indígenas señalaron que estas reuniones fueron consideradas de mera información sobre las propuestas hechas por el Gobierno, y no constituyeron verdaderos procesos de consulta sobre el proyecto legislativo contemplado.

17. La CUT sostiene que, no solamente no se cumplió con la obligación de la consulta previa con los pueblos indígenas exigida por el Convenio número. 169, sino que tampoco se consultaron a las organizaciones encargadas por el Gobierno de ocuparse de asuntos indígenas. Al respecto, la CUT señala que, aunque el numeral 9 del artículo 12 del decreto número. 1397 de 1996 establece que "la Mesa Permanente de Concertación entre los Pueblos y Organizaciones Indígenas tendrá por objeto concertar entre éstos y el Estado, todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos", el Gobierno no utilizó esta instancia establecida para concertar con los pueblos interesados antes de expedir el decreto número. 1320.

18. La CUT se refiere además a una comunicación, de fecha 22 de julio de 1997, dirigida al Dr. Alfonso López Caballero, entonces Ministro del Interior por la entonces Directora General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, que declara "la ilegalidad de expedir dicha reglamentación sin haber realizado la respectiva consulta previa sobre dicho decreto como lo ordena la ley número. 21 de 1991". La misma precisa, a continuación, que "el decreto fue expedido el mismo día, sin que a esta dirección se le haya consultado su opinión al respecto del proyecto que se quería tramitar. Esto a pesar de que la Dirección General de Asuntos Indígenas es la entidad que por competencia legal (ley número. 199 de 1995, y decreto número. 0372 de 1996) ha venido coordinando la realización de las consultas previas con los pueblos indígenas...". Adicionalmente, la CUT cita una comunicación de fecha 3 de agosto de 1998, dirigida al Ministro del Medio Ambiente del Jefe de la Oficina Asesora de Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Población, que declara que "a pesar de ser obligatoria su

consulta con las autoridades representativas de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, se desconoció su realización".

19. La CUT señala adicionalmente que la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia núm. T-652 de 1998, suspendió la aplicación del decreto núm. 1320 en relación con el proceso de consulta con las comunidades indígenas Embera Katío del Alto Sinú que hacían frente a la construcción y operación de una presa hidroeléctrica en su territorio ancestral. La CUT mantiene que, aunque en Colombia la Corte Constitucional no es competente para declarar la inconstitucionalidad de la legislación nacional erga omnes, el fallo de la Alta Corte es una muestra clara de la no conformidad del decreto núm. 1320 de 1998 con las normas nacionales e internacionales, incluyendo el Convenio núm. 169.

20. La CUT manifiesta que el pueblo indígena Awa interpuso una demanda de nulidad contra el decreto núm. 1320 de 1998 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera del Consejo de Estado. El Consejo de Estado no declaró la nulidad absoluta del decreto y, por lo tanto, el mismo sigue vigente.

2. La construcción de la carretera Troncal del Café y la comunidad indígena de Cristianía

21. La CUT indica que la comunidad indígena de Cristianía está compuesta por 1.200 miembros del pueblo Embera Chamí, y que está ubicada al suroeste del departamento de Antioquia, entre los municipios de Andes y Jardín. La organización reclamante alega que la comunidad indígena Embera Chamí del Resguardo Indígena de Cristianía ha sufrido daños en su infraestructura productiva, habitacional y sanitaria como consecuencia de las obras de ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Troncal del Café, la que atraviesa el resguardo de dicha comunidad. Los anexos proporcionados por la organización reclamante especifican que el terreno donde está asentada la comunidad indígena de Cristianía presentan una falla geológica. Se señala que, durante el período en que se produjeron los daños, el Consorcio Solarte y el Fondo Vial Nacional del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (hoy Instituto Nacional de Vías y Ministerio de Transporte, respectivamente) adelantaban las obras referidas sobre la carretera Troncal del Café a la altura de la falla. La CUT indica que las obras en cuestión implicaron una alta movilización de maquinaria pesada, grandes volquetes, explosiones de dinamita, botaderos de rocas y piedras, y la apertura de una brecha de 400 metros de largo y hasta 30 metros de profundidad, lo cual cambió el movimiento normal de las aguas subterráneas. Se alega que todos estos hechos en su conjunto contribuyeron a desalar la falla geológica que había permanecido estable hasta que se adelantaron las obras en cuestión.

22. Según la información contenida en los anexos, se produjeron destrozos en las construcciones ubicadas en zona aledaña a la carretera, en el trapiche, el beneficio de café, un establo, varias corralejas y viviendas, presuntamente debidos a las remociones de tierra, junto con el uso de dinamita y la utilización de parte del terreno de la comunidad como desmonte de tierras. Según la CUT, aunque la carretera en cuestión atraviesa el Resguardo Indígena de Cristianía, para adelantar los trabajos, el Instituto Nacional de Vías ("Invías") de Colombia no consultó con la comunidad de Cristianía ni tomó las medidas necesarias para mitigar el impacto negativo causado por las obras. La CUT señala que durante 1992, el Instituto Nacional de Defensa de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente ("INDERENA") de la regional de Antioquia impuso sanción al entonces Ministerio de Obras Públicas y Transporte porque éste no había realizado ningún estudio de impacto ambiental previo a las obras de la carretera, lo cual era contrario a las normas establecidas en el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente.

23. La organización querellante sostiene que en la forma en que se adelantó la ampliación y pavimentación de la carretera Troncal del Café, el Gobierno desconoció su obligación de desarrollar una acción con miras a proteger los derechos y la integridad del pueblo afectado, no adoptó medidas

especiales para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente del mismo, no lo consultó en relación con el desarrollo de estas actividades que lo afectaban directamente, no fueron tenidas en cuenta las prioridades propias de desarrollo que se habían planteado, no se desarrolló un estudio con su participación para evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las medidas previstas podrían tener sobre él, y no se tomaron medidas para proteger y preservar el medio ambiente del Resguardo Indígena de Cristianía. La CUT alega que la conducta del Gobierno violó los artículos 2, 1); 4, 1); 6; 7; 12; 13 y 16, 5) del Convenio.

24. Según la CUT, los perjuicios ocasionados por el proyecto vial fueron objeto de demandas ante los tribunales nacionales pero que, aunque la Corte Constitucional de Colombia tuteló los derechos del pueblo indígena Embera Chamí, los mismos fueron desconocidos mediante posteriores fallos de otros tribunales, incluso de jerarquía inferior. En la reclamación, la CUT detalla las acciones legales interpuestas por la comunidad. Indica que, en noviembre de 1991, la comunidad de Cristianía interpuso una acción de tutela ante el Juez Civil del Circuito de los Andes, que fue denegada. La comunidad apeló a la Sala Civil del Tribunal Superior de Antioquia, que confirmó la sentencia. En revisión, la Corte Constitucional concedió la tutela y emitió un fallo ordenando, entre otras cosas, la suspensión de los trabajos ([Nota 1](#)). Ordenó igualmente a las demandadas realizar las obras preventivas de perjuicios adicionales al pueblo interesado y a pagar el valor de los perjuicios sufridos por la comunidad en el momento que se demuestren ante las autoridades.

25. Se alega que, como consecuencia del fallo de la Corte Constitucional, el 18 de diciembre de 1992, se presentó un incidente de liquidación de perjuicios ante el Tribunal Administrativo de Antioquia para que se estableciera el monto de los daños causados a la comunidad de Cristianía. Según la CUT, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante providencia del 26 de enero de 1995, puso fin al trámite en primera instancia. Se alega que, a pesar de ser un tribunal de rango inferior y sin competencia para hacerlo, el Tribunal Administrativo de Antioquia esencialmente revocó la sentencia de la Corte Constitucional, concluyendo, inter alia, que no existía relación de causalidad entre las obras de la carretera y los daños sufridos por la comunidad. Así, el Tribunal levantó la orden de suspensión de las obras. Según la CUT, el Consejo de Estado, mediante auto de 22 de septiembre de 1995, reiteró los argumentos del Tribunal Administrativo de Antioquia.

26. La organización querellante señaló que a mediados del año 1997, la comunidad presentó una acción de tutela ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia, contra el Consorcio Solarte y el Gobierno de Colombia y, además, contra la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Antioquia y la Sección Tercera del Consejo de Estado. Sin embargo, la CUT señala que tanto en primera instancia como en segunda instancia, se negó la tutela a la comunidad. Asimismo, la CUT indica que la Corte Constitucional se abstuvo de revisar la decisión de primera instancia. Por lo tanto, se señala que los demandados nunca cumplieron con las órdenes contenidas en la sentencia núm. T-428, de 24 de junio de 1992, de la Corte Constitucional.

27. La CUT manifiesta que el total de los daños y perjuicios sufridos por la comunidad de Cristianía a la fecha de 17 de noviembre de 1992, incluyendo los daños emergentes materiales, morales y el lucro cesante, es de 256.125.564 pesos colombianos. Señala que hasta la fecha, "el Gobierno no ha realizado ni la mínima acción tendiente a reparar en todo o en parte estos daños".

3. La expedición de licencia ambiental a la empresa Occidental de Colombia para exploración petrolera en territorio U'wa

28. La CUT alega que el Gobierno colombiano, a través de su Ministerio del Medio Ambiente, expidió una licencia ambiental a la compañía petrolera Occidental de Colombia, permitiendo a la empresa de iniciar actividades de exploración petrolera en el territorio del pueblo indígena U'wa, sin haber

realizado el proceso de consulta previa al pueblo interesado. La CUT sostiene que el Gobierno expidió la licencia de explotación sin tomar una acción coordinada para proteger los derechos de los pueblos interesados, sin respeto a su identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones, contraviniendo su obligación de adoptar medidas para salvaguardar la integridad de los pueblos indígenas y sin tener en cuenta la integridad del territorio del pueblo U'wa en general y los deseos expresados por los mismos. La CUT alega que estas acciones violan los artículos 2, 1); 2, 2), b); 4, 1) y 2); 6; 7; 13; 14 y 15 del Convenio.

29. La CUT indica que el pueblo U'wa vive al noreste del país y cuenta con aproximadamente 5.000 personas. Se encuentran al pie de la Sierra Nevada del Cocuy, en los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Norte de Santander y Santander. Según la CUT, el territorio ancestral de los U'wa comprendía una zona muy extensa que iba desde la vertiente occidental de la Sierra Nevada del Cocuy-Guicán, al sur, hasta la Sierra de Mérida, en Venezuela, al norte; desde el oeste iba desde el tramo medio del río Chicamocha hasta el piedemonte araucano y casanareño, en Colombia, al oriente. La CUT indica que en la actualidad dicho territorio ha disminuido en un 90 por ciento.

30. La CUT indica que para el pueblo U'wa, al igual que para otros pueblos indígenas, el territorio es el elemento fundamental para la supervivencia, no solamente como individuos, sino también como pueblo con sus propias características. Indica igualmente que para el pueblo U'wa, la extracción de cualquier componente del territorio indígena que no esté sujeta a las reglas propias de su cultura, afecta a su cosmovisión y, por lo tanto, a su integridad cultural como pueblo.

31. La CUT señala que el proyecto de exploración petrolera ("Pozo Gibraltar 1") se encuentra ubicado en el corregimiento de Samoré (Municipio de Toledo, departamento Norte de Santander), territorio que a la fecha está en litigio entre los departamentos de Boyacá y Norte de Santander y que, por esta razón, desconoce de jurisdicción político administrativa. Según la CUT, el área de influencia directa del proyecto atraviesa los límites del actual Resguardo Unico U'wa y la comunidad indígena de Santa Marta, ubicado en territorio ancestral U'wa.

32. Se alega que la empresa Occidental solicitó dos licencias ambientales en la misma región, el primero en 1992, y el segundo en 1998. El 21 de septiembre de 1992, la empresa Occidental de Colombia, Inc. ("Occidental"), el operador dentro del bloque, inició los trámites ante el entonces Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA) para obtener la licencia necesaria para realizar actividades de exploración sísmica en desarrollo del proyecto denominado "Explotación sísmica bloque Samoré", que le permitiera constatar la existencia de pozos o yacimientos petroleros. El proyecto se ubicaba en una zona dentro de la cual existían un resguardo, una reserva y territorios tradicionales del pueblo U'wa. Según se desprende de los anexos proporcionados por la CUT, no hubo participación de la comunidad U'wa en la realización del estudio de impacto ambiental ([Nota 2](#)). INDERENA, a través de las Subgerencias del Medio Ambiente y de Bosques, Aguas y Suelos, realizó diferentes estudios que sirvieron de fundamento a los conceptos técnicos que estimaron viable el proyecto. La Subdirección de Ordenamiento y Evaluación Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente, emitió el concepto técnico núm. 90, de 19 de julio de 1994, que consideró viable la ejecución del proyecto, pero que "llamó la atención en términos de la participación comunitaria y ciudadana y en lo que tiene que ver particularmente con la etnia U'wa asentada en el área de influencia puntual y local del proyecto..." "... específicamente en lo que hace referencia a la consulta previa" ([Nota 3](#)). El Ministerio del Medio Ambiente, "como consulta previa, para los efectos de la expedición de la licencia ambiental, tuvo como tal la reunión que sostuvieron algunos miembros de la comunidad U'wa los días 10 y 11 de enero de 1995 en la ciudad de Arauca, con participación de representantes de los Ministerios de Minas y Energía y del Medio Ambiente, Ecopetrol y la Occidental de Colombia, Inc...." ([Nota 4](#)). El Ministerio del Medio Ambiente de Colombia expidió la licencia ambiental solicitada el 3 de febrero de 1995, permitiendo las actividades de exploración petrolífera. El

21 de febrero de 1995, después de la concesión de la licencia, hubo otra reunión en Arauca en la que participaron algunos representantes del pueblo U'wa ([Nota 5](#)).

33. A raíz del otorgamiento de la licencia ambiental, el Defensor del Pueblo, en nombre del pueblo U'wa, presentó una acción de tutela ante el Tribunal Superior de Bogotá, a favor del pueblo U'wa y en contra de la empresa Occidental y del Ministerio del Medio Ambiente, argumentando la violación al derecho del pueblo U'wa a la consulta previa. El Tribunal Superior emitió un fallo a favor de los U'wa. La empresa Occidental interpuso un recurso de apelación y en segunda instancia la Corte Suprema de Colombia resolvió que la empresa Occidental había realizado un proceso válido de consulta previa.

34. Más adelante, el 29 de agosto de 1995, el Defensor del Pueblo interpuso una acción de revisión ante la Corte Constitucional, que, en su sentencia núm. SU-039, de 3 de febrero de 1997, falló a favor del pueblo U'wa. La Corte notó que, según la comunidad U'wa, la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y la inspección judicial ordenada por la Corte y llevada a cabo en los territorios ocupados por la comunidad, la consulta previa exigida por la Constitución y las normas nacionales y internacionales "se inició pero no se agotó con la reunión del 10 y 11 de enero de 1995..." ([Nota 6](#)). La Corte concluyó que en la reunión de 10 y 11 de enero de 1995, "no se estructuró o configuró la consulta requerida para autorizar la mencionada licencia ambiental. Dicha consulta debe ser previa a la expedición de ésta y, por consiguiente, actuaciones posteriores a su otorgamiento, destinadas a suplir la carencia de la misma, carecen de valor y significación" ([Nota 7](#)). Por lo tanto, la Corte Constitucional concluyó que se había violado el derecho fundamental de los U'wa a la consulta previa y fijó un plazo de 30 días para llevar a cabo la consulta con el pueblo interesado.

35. Paralelo a la acción de revisión, la Defensoría del Pueblo solicitó al Consejo de Estado que declarara la nulidad de la resolución que otorgó la licencia ambiental a la empresa Occidental. Esta instancia concluyó que sí se había llevado a cabo la consulta previa con los U'wa y que por lo tanto la licencia ambiental era válida. Según la CUT, el fallo del Consejo de Estado permitió que la empresa empezara sus actividades de exploración en el territorio ancestral de los U'wa.

36. El 16 de octubre de 1998, la empresa Occidental solicitó ante el Ministerio del Medio Ambiente una licencia ambiental para el área de interés de perforación exploratoria denominada "Exploratoria del Pozo Gibraltar 1". El área del proyecto estaba ubicada dentro del bloque Samoré. La CUT señala que los U'wa manifestaron su oposición al mismo, dado que las actividades contempladas se llevarían a cabo dentro del territorio ancestral de los U'wa y afectarían su integridad territorial y cultural. La CUT alega que, como el proyecto afectaba al pueblo U'wa, era obligatoria la consulta previa.

37. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Asuntos Indígenas, por comunicación de fecha 9 de diciembre de 1998, manifestó al Ministerio del Medio Ambiente que el área de influencia del proyecto no afectaba a pueblos indígenas. Por comunicación de fecha 22 de diciembre de 1998, la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ("INCORA") señaló que, aunque en la zona específica del proyecto INCORA no había constituido ningún resguardo, la misma estaba adelantando "los trámites pertinentes a la constitución del Resguardo Unico U'wa y dentro de los linderos que lo delimitarán, sí quedaría comprendida una parte del área exploratoria Gibraltar 1". La CUT sostiene que este último, aparte de la comunicación referida, debería haberse tomado en cuenta por el Ministerio del Medio Ambiente para la motivación de la resolución que confirió la licencia ambiental solicitada por la empresa Occidental.

38. La CUT indica que la Oficina Asesora de Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Población, que hace parte del Ministerio del Medio Ambiente, expidió una comunicación de fecha 22 de febrero de 1999 ([Nota 8](#)), en la cual reconoció que "es indispensable adelantar un proceso de

consulta previa con los legítimos representantes de las autoridades indígenas U'wa antes de poder expedir la licencia ambiental al proyecto área de interés para la perforación exploratoria y el Pozo exploratorio Gibraltar 1". La comunicación también indica que "de los documentos aportados al expediente, y de los conocidos por el Ministerio del Medio Ambiente para certificar el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del Resguardo Unico U'wa, es evidente que el área de influencia de la perforación exploratoria Gibraltar constituye un territorio indígena tradicional o ancestral, y parte de dicha área de interés del proyecto constituye un territorio indígena en expectativa cierta de titulación colectiva".

39. El 12 de agosto de 1999, la empresa Occidental informó al Ministerio del Medio Ambiente que había modificado las coordenadas del área de perforación exploratoria así como la ubicación del Pozo Gibraltar 1.

40. Según se desprende de los anexos proporcionados por la CUT, el concepto técnico núm. 30599 expedido por el Ministerio del Medio Ambiente el 13 de septiembre de 1999, indica que, por carta de fecha 5 de febrero de 1999, la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC), en calidad de representante del pueblo U'wa, solicitó intervenir en el proceso administrativo para la expedición de la licencia ambiental solicitada. En los anexos figura una carta de la CUT de fecha 4 de febrero de 1999, en la cual la ONIC indica al Ministerio del Medio Ambiente que el proyecto de perforación exploratoria afecta el territorio indígena del pueblo U'wa "no sólo por radicarse en una parte directamente sobre el territorio tradicional, sino por estar la otra parte colindando con el mismo". La CUT alega que, como el proyecto afectaba al pueblo U'wa, era obligatoria la consulta previa.

41. El concepto técnico núm. 30599 indica que el proyecto "consiste en desarrollar actividades de exploración petrolera dentro de un bloque localizado en el piedemonte oriental de la cordillera Oriental, en el Municipio de Toledo (departamento del Norte de Santander), dentro de las veredas de Cedeño y Mundo Nuevo" ([Nota 9](#)). Se desprende del concepto técnico que la organización de la perforación petrolífera involucra, entre otras cosas, la instalación de equipos e infraestructura básica y de apoyo, movilización de personal y equipos ([Nota 10](#)). El concepto técnico también indica que se hizo un estudio etnográfico del área del proyecto que involucró a algunos miembros de la comunidad indígena U'wa ([Nota 11](#)).

42. La CUT indica que el oficio expedido por el Ministerio del Interior, el 17 de septiembre de 1999, indica que "según se observa en el mapa anexo, levantado por la Dirección de Asuntos Indígenas con base en la información suministrada por el Ministerio del Medio Ambiente, en el área de influencia directa del proyecto y en zona no titulada, no hay presencia regular y permanente de comunidades indígenas".

43. El 21 de septiembre de 1999, mediante resolución núm. 0788, el Ministerio del Medio Ambiente otorgó una licencia ambiental a la empresa Occidental para la perforación exploratoria del Pozo Gibraltar 1. En cuanto a la presencia de pueblos indígenas que pudieran ser afectado por el proyecto, la licencia indica que "en la zona específica el INCORA no ha constituido ningún resguardo".

44. La CUT alega que, el 6 de octubre de 1999, mediante resolución núm. 0788, la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) amplió el resguardo U'wa de 61.156 hectáreas a 220.275 hectáreas, denominando el nuevo resguardo el "Resguardo Unico U'wa" ([Nota 12](#)). Sin embargo, según la CUT, la delimitación del resguardo contenido en la resolución deja fuera gran parte del territorio ancestral de dicho pueblo.

45. De las informaciones suplementarias comunicadas por la CUT, el 27 de junio de 2001, se desprende que el desarrollo del proyecto Gibraltar 1 ha afectado a la comunidad U'wa directamente, y

que la misma ha sufrido agresiones de fuerzas militares del Gobierno. Se alega, *inter alia*, que "el 11 de febrero de 2000, siendo las 8 h. 15, arribaron fuerzas mixtas entre policía y ejército que fueron trasladadas por vía aérea al sitio de las Canoas, aproximadamente 4 kilómetros de Gibraltar (Norte de Santander), lugar donde (se encontraban) concentrados alrededor de 450 indígenas entre mujeres, niños y ancianos de la comunidad U'wa. La fuerza pública sin ningún aviso procedió a (desplazar) forzosamente a las comunidades, con maquinaria pesada y gases lacrimógenos, (obligándoles a lanzarse) al río del Cubujón, debido a la persecución y hechos de fuerza; quedaron como consecuencia de estos atropellos tres niños indígenas muertos, niños y mujeres heridos y contusos e igual número de indígenas desaparecidos".

46. La CUT sostiene además, que hasta la fecha de su comunicación, de 27 de junio de 2001, el Gobierno de Colombia no ha dado cumplimiento a la resolución núm. 056, de 6 de agosto de 1999, en el sentido que no ha adquirido o comprado las tierras a los campesinos y colonos para hacer la entrega real y material de las mismas al pueblo U'wa. Se alega que, por lo tanto, los U'wa sólo tienen 61.000 hectáreas de las 220.000 a las que se refiere la resolución núm. 056 de 1999.

B. Observaciones del Gobierno

1. El decreto núm. 1320 de 1998

47. El Gobierno indica que desde 1995 empezó a trabajar en la reglamentación de las leyes sobre la consulta previa con las comunidades indígenas y tribales, comprendida la ley núm. 21 de 1991, que aprueba el Convenio núm. 169. Señala que el decreto núm. 1320 de 1998 reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales renovables dentro de su territorio, en desarrollo, entre otras cosas, del artículo 15, 2) de la ley núm. 21 de 1991. Dicho artículo es idéntico al artículo 15, 2) del Convenio, que establece que: En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

48. El Gobierno indica que el decreto determina varios aspectos de la consulta previa, comprendido el objeto de la consulta previa, su procedimiento, el desarrollo de una reunión formal para verificar la participación de las comunidades en la identificación de los impactos y en el diseño del plan de manejo ambiental, las alternativas a seguir en caso de que las comunidades se nieguen a ser consultadas o no asistan a la reunión formal, la obligación de comunicar la decisión sobre la licencia ambiental o permisos a las comunidades consultadas, y la posibilidad de que las comunidades indígenas y negras hagan sugerencias frente al proceso de consulta previa establecido en el decreto en un término de seis meses después de su promulgación.

49. En cuanto al alegato planteado por la CUT al que el Gobierno tenía la obligación de consultar a los pueblos interesados antes de promulgar el decreto núm. 1320 de 1998, el Gobierno cita el fallo del Consejo de Estado, de fecha 13 de agosto de 1998, en expediente núm. 5091, en relación con la demanda de nulidad del decreto interpuesta por ciertas organizaciones representantes del pueblo indígena Awa, que indica que:

La lectura de la norma que se dice violada permite inferir que con el decreto acusado se implementan los mecanismos o procedimientos apropiados para realizar la consulta, sin que pueda decirse

válidamente que para el establecimiento de dicho procedimiento la ley exija también la consulta.

50. En lo que respecta el contenido del decreto núm. 1320, el Gobierno nota que, en la demanda de nulidad interpuesta por las organizaciones representantes del pueblo Awa ante el Consejo de Estado, la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera del Consejo de Estado, estimó el decreto ajustado a derecho y, con excepción de la expresión "y por el término máximo de 24 horas" contenido en el artículo 13, inciso d), del referido decreto 13, no declaró su nulidad.

51. En su comunicación, de fecha 31 de julio de 2001, el Gobierno indica que el decreto núm. 1320 se encuentra en vigor y viene siendo aplicado en el país.

2. La construcción de la carretera Troncal del Café y la comunidad indígena de Cristianía

52. En lo que concierne el caso de la carretera Troncal del Café, el Gobierno señala que el contrato núm. 0867 de obra pública para las obras de pavimentación, rectificación y ampliación de la misma se celebró el 30 de diciembre de 1988, cuando el Convenio núm. 169 no había entrado en vigor para Colombia. Por lo tanto, el Gobierno afirma que para esa época no estaba preestablecida la figura jurídica de la consulta previa con las minorías étnicas y que este hecho deja sin fundamento este aspecto de la reclamación.

53. El Gobierno indica que, como el Convenio no estaba en vigor en 1991, lo ocurrido tiene su fundamento jurídico en las normas constitucionales vigentes para la época de ocurrencia de los hechos, así como de los fallos judiciales, incluida la sentencia de tutela núm. T-859 expedida por la Corte Constitucional el 24 de junio de 1992. Además, el Gobierno niega que se desconoció la sentencia de la Corte.

54. El Gobierno indica que la demanda de tutela interpuesta por la comunidad fue generada por la ocurrencia de la contingencia entre el kilómetro 168 y el kilómetro 6+200 entre junio y noviembre de 1991. Según el Gobierno, con la expedición del fallo de la Corte Constitucional el 24 de junio de 1992, se suspendieron las obras en el kilómetro 1+150 al kilómetro 6+200. El Gobierno precisa que el 12 de noviembre de 1992, la autoridad ambiental en esa época, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA) realizó una visita de campo requerida para diseñar el contenido y alcance de los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental ordenado por la Corte Constitucional. El 21 de diciembre de 1992, la autoridad ambiental entregó los términos de referencia para el estudio.

55. El 18 de mayo de 1994, el Gobierno indica que se llegó a un acuerdo entre la comunidad, las autoridades ambientales y de minas y los ejecutores del proyecto de trabajar en forma mancomunada para sacar adelante el estudio de impacto ambiental. El estudio ambiental fue entregado por la autoridad ambiental el 29 de octubre de 1994. In vías solicitó prórroga para la entrega del estudio definitivo, la cual fue negada y en su lugar se impuso sanción. El 26 de enero de 1995, mediante sentencia, el Tribunal Administrativo de Antioquia levantó la medida de suspensión de la obra impuesta por la Corte Constitucional por haberse presentado el estudio de impacto ambiental. El Tribunal igualmente concluyó que no prosperaba el reconocimiento de perjuicios materiales propuestos por la comunidad.

56. El Gobierno declara que el 7 de diciembre de 1995 el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) mediante resolución núm. 59 confirió el carácter legal de resguardo a los terrenos ubicados en jurisdicción del Municipio de Jardín en el departamento de Antioquia, a favor de la comunidad, así demostrando el cumplimiento con las normas internacionales y nacionales sobre respeto a la integridad cultural de las minorías étnicas sino que también con el contenido de la sentencia de la Corte

Constitucional.

57. El Gobierno indica que el contrato fue prorrogado hasta el 30 de junio de 1995. Según el Gobierno, se adelantaron las siguientes obras en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional:

- la construcción de ocho casas hechas por el consorcio constructor;
- la construcción de un viaducto, y
- la construcción de filtros y sistemas de drenaje.

58. El Gobierno declara que a la fecha de 30 de marzo de 2000, el área en cuestión había sido totalmente estabilizada, y que a esa fecha las comunidades asentadas en esa zona se encontraban en perfectas condiciones. Por estas razones, el Gobierno sostiene que la reclamación debe ser desestimada.

59. El Gobierno manifiesta que actualmente se está dando la aplicación sustancial de las normas de consulta previa y señala los procesos adelantados en el campo de la infraestructura de carreteras. Indica que, hasta la fecha, el Instituto Nacional de Vías ("Invías") ha llevado a cabo el proceso de consulta previa con las comunidades indígenas involucradas en 13 proyectos viales. El Gobierno indica que en estos procesos han participado los pueblos Sikuanis, Piapocos, Camentsa, Ingas, Achaguas, Paeces, Anaconas y Pijaos, Cofanes y Embera Chamí y las comunidades negras de Villarica, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Cerritos, El Pailón, Triana y Buenaventura.

60. El Gobierno detalla las distintas etapas de las consultas con las comunidades afectadas y indica que el proceso continúa en la ejecución y implementación del proyecto, para que las comunidades puedan seguir participando en el seguimiento y supervisión de los acuerdos y del plan de gestión socioambiental.

3. La expedición de licencia ambiental a la empresa Occidental de Colombia para la exploración petrolera en territorio U'wa

61. El Gobierno indica que el 16 de octubre de 1998, la empresa Occidental de Colombia, Inc. (en adelante "Occidental") presentó ante el Ministerio del Medio Ambiente una solicitud de licencia ambiental para el área de interés de perforación exploratoria Gibraltar y de la ubicación del Pozo exploratorio Gibraltar 1. Según el Gobierno, la empresa manifestó en su solicitud escrita que, con base en el estudio de impacto ambiental, "se ha podido establecer con certeza que no existe presencia de comunidades indígenas o negras en el sitio del pozo, ni dentro del área de interés para perforación, ni de sus áreas de influencia directa o indirecta".

62. A pesar de lo indicado por la empresa, el Gobierno observa que, de conformidad con el artículo 3 del decreto núm. 1320 de 1998, el Ministerio del Medio Ambiente solicitó información del Ministerio del Interior sobre la presencia de comunidades indígenas en el área del proyecto Gibraltar y la procedencia de la realización de consulta previa. El Ministerio del Medio Ambiente también solicitó al INCORA que se pronunciase sobre la existencia de territorios indígenas legalmente constituidos para determinar la procedencia de la consulta previa con la comunidad interesada.

63. El Gobierno sostiene que, de esta manera, el Ministerio del Medio Ambiente cumplió con los mandatos legales que le ordenan documentar con certificaciones de las autoridades competentes los hechos relacionados con presencia de comunidades indígenas y la procedencia de la realización de consulta previa. Sostiene igualmente que el Ministerio del Interior y el INCORA comunicaron al

Ministerio del Medio Ambiente sus determinaciones, de las cuales se concluyó que el área de influencia del proyecto no involucraba pueblos indígenas, y que en el área de perforación exploratoria Gibraltar, el INCORA no había constituido resguardo alguno, y que una vez ajustadas las coordenadas del área de perforación exploratoria Gibraltar, en el área de influencia directa del proyecto y en zona no titulada, no había presencia regular y permanente de comunidades indígenas.

64. El Gobierno añade que, durante la tramitación del procedimiento administrativo de licenciamiento ambiental, el INCORA promulgó la resolución núm. 56 de 6 de agosto de 1999 mediante la cual amplió de 61.156 hectáreas a 220.275 hectáreas el resguardo en beneficio de las comunidades indígenas U'wa, bajo la denominación de "Resguardo Unico U'wa".

65. El Gobierno manifiesta que, ante la ampliación del resguardo, el Ministerio del Medio Ambiente reiteró la solicitud al Ministerio del Interior para que certificara si en el área de influencia del proyecto existía o no presencia de comunidades indígenas. El Ministerio del Medio Ambiente, en consecuencia, pudo verificar con la información contenida en el estudio etnográfico y los aspectos sociales, que entre otros, desarrollan y conforman el estudio de impacto ambiental realizado y aportado por la empresa Occidental y las certificaciones del Ministerio del Interior que:

-el Resguardo Unico U'wa, definido mediante la resolución núm. 56, de 6 de agosto de 1999 del INCORA, no incluye el área de perforación exploratoria Gibraltar delimitada en el artículo segundo de la resolución objeto de este recurso, y que

-los límites del Resguardo Unico U'wa fueron respetados al ajustar la peticionaria de la licencia ambiental a las coordenadas del área de perforación exploratoria Gibraltar a que hacía mención el auto núm. 668, de 20 de noviembre de 1998, de la Subdirección de Licencias Ambientales del Ministerio del Medio Ambiente.

66. Por lo tanto, el Gobierno argumenta que, teniendo en cuenta lo anterior, no puede tomar el reclamante, como fundamento de su reposición, el oficio de 22 de diciembre de 1998 del INCORA, en el aparte que dice: "Con fundamento en la ley núm. 160 de 1994 y el decreto núm. 2164 de 1995, este Instituto adelanta en la actualidad los trámites pertinentes a la constitución del Resguardo Unico U'wa y dentro de los linderos que lo delimitarán sí quedaría comprendida una parte del área exploratoria de Gibraltar", por tres razones: 1) esa comunicación no tiene relevancia dado que ya se expidió el acto administrativo que amplió el Resguardo Unico U'wa y esa decisión se tuvo en cuenta para emitir la resolución núm. 788 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente; 2) de haber existido la posible afectación, tal situación fue evitada por el peticionario de la licencia ambiental al cambiar las coordenadas, en acatamiento a la resolución del INCORA que amplió el resguardo; y 3) al haberse modificado la ubicación del área de interés, la zona del proyecto Gibraltar está ubicada claramente fuera del Resguardo Unico U'wa.

67. El Gobierno observa que teniendo en cuenta la competencia reglada que tienen las distintas entidades que ejercen la función administrativa de conformidad con la Constitución y la ley, el Ministerio del Medio Ambiente tiene la obligación de atender, respetar y cumplir las determinaciones del Ministerio del Interior en lo de su competencia. Por lo tanto, el Gobierno indica que al expedir la licencia ambiental en cuestión, el Ministerio del Medio Ambiente cumplió con los requisitos de la legislación nacional pertinente.

Conclusiones

III. Conclusiones del Comité 68. El Comité toma nota de la extensa y detallada información suministrada en este caso tanto por la organización reclamante como por el Gobierno sobre las tres

cuestiones presentadas en la reclamación. Considera oportuno examinar aspectos de cada cuestión en el mismo orden en que aparece en la reclamación.

1. El decreto núm. 1320 de 1998

69. La CUT alega que la expedición y el contenido del decreto núm. 1320, que "reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales renovables dentro de su territorio" contravienen los artículos 2, 1); 2, 2), b); 4, 1) y 2); 6; 7 y 15, 1) del Convenio. El artículo 6 del Convenio, que establece la obligación de los Estados de consultar previamente a los pueblos interesados, dispone que:

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

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

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

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

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

70. El Comité considera que el concepto de la consulta previa establecido en el artículo 6 debe ser entendido en el contexto de la política general expresada en el artículo 2, 1) y 2), b) del Convenio, que dispone que:

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar respeto por su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

...

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

71. El Gobierno no discute que el decreto en cuestión no fuera objeto de concertación con los pueblos indígenas. El Comité observa que, al expedir el decreto en cuestión, el Gobierno tampoco consultó con las entidades que el Gobierno mismo había establecido para tratar de temas indígenas, como por ejemplo la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y la Dirección General de Asuntos Indígenas.

72. El Comité atrae la atención del Gobierno al apartado a) del artículo 6 del Convenio, citado arriba. El Comité observa que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se prevean

medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, así como la obligación del Gobierno de consultar previamente con los pueblos interesados, nace directamente del Convenio núm. 169 y no del reconocimiento de este derecho por la legislación nacional. El artículo 6, inciso 1), apartado a) del Convenio establece que, "al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán... consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente". El Comité considera que el decreto núm. 1320 de 1998, cuyo objetivo explícito es de reglamentar "la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación dentro de su territorio" constituye una medida legislativa susceptible de afectar directamente a dichas comunidades. Por lo tanto, del artículo 6, inciso 1, apartado a) claramente se desprende la obligación de consultar con los pueblos indígenas del país antes de la adopción y promulgación de dicho decreto.

73. El Comité observa que el artículo 21 del decreto prevé que: Sin perjuicio de la plena vigencia del presente decreto a partir de la fecha de su publicación, dentro de los 6 (seis) meses siguientes a ella el Gobierno nacional propiciará con las comunidades indígenas y negras reuniones de participación para recibir de ellas las observaciones y correctivos que podrían introducirse a los procesos de consulta previa establecidos en el presente decreto.

74. El Comité nota que, según la información suplementaria proporcionada por la CUT en su comunicación de fecha 27 de junio de 2001, se llevaron a cabo tres reuniones con representantes de organizaciones indígenas y negras después de la promulgación del decreto núm. 1320. Asimismo, el Comité observa que el artículo 21 prevé "reuniones de participación" posteriores a la promulgación del decreto que no remplazarían al proceso de consulta previa en la cual los pueblos afectados puedan participar activamente en la elaboración del proceso de consulta. Dado que el artículo 6 del Convenio 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.

75. El Comité nota que el artículo 12 del decreto contempla una sola reunión de consulta aun "cuando para un proyecto, obra o actividad hayan de consultarse varias comunidades indígenas y negras, salvo cuando no sea posible realizarla en conjunto por existir conflictos entre ellas".

76. El Comité nota igualmente que el artículo 13 del decreto contempla una sola reunión en la que "el responsable del proyecto, obra o actividad hará una exposición del estudio respectivo" (artículo 13, a)), después de que "se escuchará a los representantes de las comunidades indígenas y negras consultadas" (artículo 13, b)). El apartado c) del artículo 13 indica que "si existe acuerdo en torno a la identificación de impactos y a las medidas propuestas dentro del plan de manejo ambiental... se levantará la reunión dejando en el acta constancia expresa del hecho", mientras que si no existe acuerdo, "la autoridad ambiental competente suspenderá la reunión por una sola vez" (artículo 13, d)). Después de reanudada la reunión, si no existe acuerdo respecto a las medidas contenidas en el plan de manejo ambiental, "se dará por terminada la reunión dejando en el acta constancia expresa de tal hecho y la autoridad ambiental competente decidirá sobre el particular en el acto que otorgue o niegue la licencia ambiental" (artículo 13, e)). El Comité nota que el decreto parece no contemplar la participación o la consulta con los pueblos interesados durante la preparación del estudio ambiental y la formulación del plan de manejo ambiental.

77. El Comité recuerda que, en la discusión sobre la adopción del artículo 6 del Convenio sobre la consulta previa, un representante del Secretario General indicó que, al elaborar el texto, la Oficina no quería dar a entender que las consultas mencionadas deberían resultar en obtener un acuerdo o el

consentimiento de lo que se consultan, sino quiso expresar un objetivo para las consultas ([Nota 14](#)). Sin embargo, el Comité considera que el requerimiento de la consulta previa debe ser considerado a la luz de uno de los principios fundamentales del Convenio, expresado en los párrafos 1 y 3 del artículo 7 que establecen que:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

...

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. Además, el artículo 15 dispone que:

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

78. En opinión del Comité, si bien el artículo 6 no requiere que se logre el consenso en el proceso de consulta previa, sí se contempla que los pueblos interesados tengan la oportunidad de participar libremente a todos los niveles en la formulación, aplicación y evaluación de medidas y programas que les afecten directamente. Además, en la opinión del Comité, los artículos 2, 1); 2, 2), b); 6; 7 y 15, 2) contemplan que se deberá consultar a los pueblos interesados antes de finalizar el estudio ambiental y el plan de manejo ambiental cuando establece que el Gobierno deberá "establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras".

79. Por las razones antes expuestas, el Comité considera que el proceso de consulta previa, tal como expresado en el decreto núm. 1320, no está en conformidad con los artículos 2, 6, 7 y 15 del Convenio. La adopción de decisiones expeditas no deben hacerse en perjuicio de una consulta efectiva, para la cual se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales. Aunque el Comité no pretende sugerir que dichos modelos sean los únicos que pueden servir de base para un proceso de consulta en conformidad con el Convenio, considera que si éstos no se tienen en cuenta, será imposible cumplir con los

requisitos fundamentales de la consulta previa y la participación.

2. La construcción de la carretera Troncal del Café y la comunidad indígena de Cristianía

80. El Gobierno señala que el contrato de obra pública para la construcción de la carretera Troncal del Café fue celebrado en diciembre de 1988, antes de que Colombia hubiera ratificado el Convenio núm. 169. El Comité nota que el Convenio fue aprobado por la ley núm. 21, de 4 de marzo de 1991, y ratificado por Colombia el 7 de agosto de 1991, entrando en vigor por el país el 7 de agosto de 1992. El Comité considera que las disposiciones del Convenio no pueden ser aplicadas retroactivamente, especialmente en lo relativo a cuestiones de procedimiento.

81. En relación con las demandas de liquidación de daños, el Comité desea expresar que no pretende pronunciarse sobre la resolución de conflictos individuales relacionadas con las tierras en virtud del Convenio, particularmente sobre la cuestión de la existencia de un nexo causal entre los daños sufridos por la comunidad y el trabajo sobre la carretera. El Comité considera que su cometido fundamental consiste más bien en asegurarse de que se han aplicado los medios apropiados para la resolución de estos conflictos y de que se han tomado en consideración los principios del Convenio al tratar de los problemas que afectan a los pueblos indígenas y tribales del país.

82. El Comité nota que el Convenio no entró en vigor para Colombia hasta el 7 de agosto de 1992, fecha en la cual ya se había firmado el contrato de obra pública y ya se habían empezado los trabajos sobre la carretera en cuestión. Sin embargo, el Comité nota que según el fallo de la Corte Constitucional en su sentencia núm. T-428, de 24 de junio de 1992, en 1988, fecha en que se celebró el contrato de obra pública para la ampliación de la carretera, la legislación nacional ya imponía la obligación de un estudio de impacto ambiental, el que no se hizo antes de empezar la obra cuestionada ([Nota 15](#)). Además, según el Gobierno, se prorrogó el contrato de obra hasta el 30 de junio de 1996. Dado la continuación de los trabajos, el Comité estima que el Gobierno tenía la obligación de consultar con la comunidad afectada después de la entrada en vigor del Convenio, particularmente en virtud de lo dispuesto en el artículo 7, 1) y 2) del Convenio, para permitir a la comunidad de participar en su propio desarrollo económico, social y cultural. Al respecto, el Comité observa que, si bien el proyecto ya había sido aprobado antes de que el Convenio entrara en vigor en Colombia, las obras estaban en curso. Por consiguiente, desde el momento en que el Convenio entró en vigor, el Gobierno tenía la obligación de consultar con los pueblos interesados sobre la consecución de las obras. En este contexto, el Comité observa lo señalado por el Gobierno que en sus programas actuales, Invías no solamente consulta a los pueblos indígenas al iniciar un proyecto vial, sino también les involucra en el seguimiento y monitoreo de los acuerdos y en la gestión del plan de gestión socioambiental.

3. La expedición de licencia ambiental a la empresa Occidental de Colombia para exploración petrolera en territorio U'wa

83. La CUT alega que el Gobierno colombiano, a través de su Ministerio del Medio Ambiente, expidió una licencia ambiental a la compañía petrolera Occidental de Colombia para actividades de exploración petrolera en el territorio del pueblo indígena U'wa, sin haber realizado el proceso de consulta previa al pueblo interesado.

84. El Gobierno indica que no se desarrolló un proceso de consulta previa con los pueblos U'wa antes de expedir la licencia ambiental en cuestión porque el Ministerio del Interior y el INCORA certificaron que el área de influencia del proyecto no afectaba pueblos indígenas.

85. El Comité considera que el Gobierno, a través del Ministerio del Medio Ambiente, estaba enterado que el proyecto de exploración petrolífera Pozo Gibraltar 1 podría tener un impacto sobre las

comunidades indígenas U'wa. El proyecto se encuentra dentro del bloque Samoré que fue objeto de la primera licencia ambiental solicitada por la empresa Occidental en 1992. En el curso de ese primer proceso administrativo, el Ministerio del Medio Ambiente reconoció que el bloque Samoré incluía resguardos indígenas y se ubicaba dentro de las tierras ancestrales del pueblo indígena U'wa y, a su vez, reconoció que se exigía la consulta previa con dicho pueblo. Aunque el Gobierno ampliase el resguardo de los U'wa y la empresa Occidental ajustase las coordenadas del Pozo Gibraltar 1, poco antes de que se otorgara la segunda licencia ambiental solicitada por la empresa Occidental, no se discute que el pozo se ubique todavía dentro del bloque Samoré, zona en que ya se había reconocido que existían tierras ancestrales de los U'wa. El Comité observa que el mapa del territorio ancestral U'wa ([Nota 16](#)), elaborado por la Universidad Javeriana y el Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Organización Regional Indígenas U'wa del Oriente y el Equipo de Ordenamiento Territorial U'wa, en junio de 1996, dentro del Proyecto Etnodesarrollo Pueblo Indígena U'wa - Estudio Socioeconómico Resguardo U'wa, demuestra claramente que el Pozo Gibraltar 1 está ubicado en pleno centro de las tierras ancestrales U'wa.

86. El Comité nota que el Gobierno ha utilizado el criterio de la "presencia regular y permanente de comunidades indígenas" para determinar si la ubicación de un proyecto de exploración o explotación en una región particular afectaría a dichas comunidades. En este sentido, el Comité recuerda que el Convenio expresa el concepto del "derecho de propiedad y de posesión (de los pueblos indígenas) sobre las tierras que tradicionalmente ocupan" (véase artículo 14, inciso 1)), un concepto que no es necesariamente el equivalente. Además, el Convenio no cubre solamente las áreas ocupadas por los pueblos indígenas, sino cubre "el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas... y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera" (véase artículo 7, inciso 1)). La existencia de un proyecto de exploración o de explotación de proximidad inmediata con los linderos de las tierras que han sido reconocidos oficialmente como el resguardo de los pueblos interesados claramente está dentro del alcance del Convenio.

87. El Comité observa a este respecto que, como lo reconoció el Ministerio del Medio Ambiente en su concepto técnico núm. 30599, el establecimiento del pozo exploratorio "exige disponibilidad de una extensa área para la ubicación de la infraestructura y facilidades que permitan desarrollar las operaciones" (Nota 17). Dado que el Pozo Gibraltar 1 está ubicado dentro de un área que incluye tierras ancestrales de los U'wa y, en todo caso, a aproximadamente 1,7 kilómetros de los linderos del nuevo Resguardo Unico U'wa ([Nota 18](#)), para el Comité resulta claro que el área de interés del proyecto "Pozo exploratorio Gibraltar 1" tendría un impacto sobre las comunidades en la región, incluyendo las comunidades U'wa. Por lo tanto, con arreglo al artículo 15, 2) del Convenio, el Gobierno tenía la obligación de consultar con los U'wa a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados antes de autorizar la actividad exploratoria.

88. En lo que concierne el proceso de la consulta previa con los U'wa, el Comité nota que, durante el curso del proceso administrativo para la expedición de la primera licencia ambiental, solicitada por la empresa Occidental en 1992, se llevó a cabo una reunión con algunos representantes U'wa, en los días 10 y 11 de enero y 21 de febrero de 1995, en el Municipio de Arauca. El Comité nota que en dicha reunión, una de las representantes del Gobierno manifestó que la consulta no era "para decir sí o no a un proyecto, sino para que la comunidad entienda cómo se pueden ver afectados por los trabajos que se van a realizar en su resguardo, y estudiar cuáles serían las incidencias socioculturales del proyecto y formular soluciones, así como los beneficios a que debe acceder la comunidad" ([Nota 19](#)).

89. El Comité desea subrayar lo dispuesto en el artículo 6, 2) del Convenio, que:

Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el

consentimiento acerca de las medidas propuestas.

90. El Comité considera que el concepto de la consulta a las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas con motivo de la explotación de los recursos naturales, comporta el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes signadas por comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común. Una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Además, el artículo 6 requiere que la consulta sea "previa", lo que implica que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso, incluyendo en la realización de estudios de impacto ambiental. Por último, el Comité desea subrayar que, como en este caso, reuniones o consultas llevadas a cabo después del otorgamiento de una licencia ambiental no satisfacen lo dispuesto en los artículos 6 y 15, 2) del Convenio. Por lo anterior, el Comité considera que el Gobierno violó dichos artículos al expedir las licencias ambientales solicitadas por la empresa Occidental en 1995 y 1999 (después de que el Convenio hubiese entrado en vigor para Colombia) sin haber llevado a cabo el debido proceso de consulta previa con los pueblos afectados.

91. El artículo 15, 2) dispone que, si se emprenden programas de exploración o de explotación en sus tierras:

Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Por lo tanto, el Comité considera que, si el Pozo exploratorio Gibraltar 1, de acuerdo con el estudio de la Universidad Javeriana se ubica dentro de las tierras tradicionalmente ocupadas por los U'wa, y de todas maneras a una distancia de 1,7 km del resguardo de los U'wa, el Gobierno tenía la obligación de consultar con los pueblos afectados para determinar la aplicabilidad del artículo 15, 2) y asegurar que los pueblos interesados puedan recibir compensación por cualquier daño sufrido como resultado de la misma y en qué medida dichos pueblos deberían participar en los beneficios de la actividad exploratoria o explotatoria.

92. El Comité desea expresar su preocupación con las informaciones recibidas de la CUT, así como de otras fuentes fiables, manifestando la repetida utilización de fuerza contra la comunidad U'wa por parte de las fuerzas militares y policiales del Gobierno.

93. El Comité entiende además, que la compañía Occidental no ha encontrado petróleo en la zona exploratoria y que actualmente está desarticulando el Pozo Gibraltar 1. Sin embargo, el Comité es plenamente consciente de que se puedan llevar a cabo otros proyectos de exploración y explotación petrolera en las tierras ancestrales de los U'wa en el futuro. Por lo tanto, desea subrayar la importancia que la Comisión de Expertos sigue dando a la plena aplicación de las disposiciones del Convenio como elemento primordial para salvaguardar los intereses de los pueblos indígenas afectados por estas actividades.

Recomendaciones

IV. Recomendaciones del Comité

94. El Comité recomienda al Consejo de Administración que apruebe el presente informe, tomando en consideración las conclusiones recogidas en los párrafos 66 a 92 del mismo, y que:

a) pida al Gobierno que modifique el decreto núm. 1320 de 1998 para ponerlo de conformidad con el

Convenio, en consultación y con la participación activa de los representantes de los pueblos indígenas de Colombia, en conformidad con lo dispuesto en el Convenio;

b) solicite al Gobierno que aplique plenamente los artículos 6 y 15 del Convenio y que considere establecer consultas en cada caso concreto, conjuntamente con los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, o antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras;

c) sugiera al Gobierno que, en relación con las actividades de exploración y explotación petrolera de la empresa Occidental, involucre al pueblo interesado para poder establecer y mantener un diálogo constructivo en la adopción de decisiones;

d) solicite al Gobierno que continúe informando a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, mediante las memorias que debe presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT en relación con este Convenio, sobre la evolución de las tres cuestiones en que se fundamenta la reclamación de la CUT, en particular sobre:

i) toda medida tomada para modificar el decreto núm. 1320 de 1998 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio, así como de toda medida tomada o que se podría tomar para asegurar la participación más plena y libre posible de representantes de los pueblos interesados en el proceso de reforma;

ii) toda medida tomada para remediar la situación del pueblo Embera Chamí del resguardo de Cristianía;

iii) las medidas tomadas o que podrían tomarse para remediar la situación en que se encuentran los U'wa, incluyendo medidas para la aplicación de la resolución núm. 056 de 1999 sobre la compra de tierras, así como una nueva examinación del impacto que las actividades exploratorias han tenido y podrán tener sobre ellos, y de la manera en la cual los U'wa podrán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que hayan sufrido como resultado de estas actividades, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, 2), y

iv) las medidas tomadas o contempladas para remediar las situaciones que dieron origen a la reclamación, tomando en consideración la necesidad de establecer un mecanismo eficaz para la consulta previa con los pueblos indígenas y tribales como dispone el artículo 6, así como la protección de su integridad como lo dispone el artículo 2;

v) las medidas tomadas o contempladas para investigar los hechos señalados en el párrafo 45 del presente informe con el objetivo de establecer justicia y reparar los daños causados, y para asegurar que no se utilizará la fuerza contra el pueblo U'wa en el futuro; e) que declare cerrado el procedimiento terminado ante el Consejo de Administración al presentarse la reclamación.

NOTAS

Nota 1

Sentencia núm. T-428 de la Corte Constitucional de Colombia, emitida el 24 de junio de 1992.

Nota 2

Sentencia núm. SU-039/97 de fecha 3 de febrero de 1997, emitida por la Corte Constitucional de Colombia, pág. 41.

Nota 3

Fallo del Consejo de Estado de fecha 4 de marzo de 1997, expediente núm. S-673, pág. 4.

Nota 4

Idem., pág. 4.

Nota 5

Sentencia núm. SU-039/97 de la Corte Constitucional, pág. 44.

Nota 6

Idem., pág. 44.

Nota 7

Idem., pág. 45.

Nota 8

Según la CUT, esta comunicación se encuentra en el expediente 2000 del Ministerio que contiene la documentación sobre el proceso de la expedición de la licencia en cuestión.

Nota 9

Concepto técnico núm. 30599, pág. 4.

Nota 10

Concepto técnico núm. 30599, pág. 5.

Nota 11

Concepto técnico núm. 30599, pág. 25.

Nota 12

Existe una discrepancia de hechos en que, según el Gobierno, el INCORA amplió el resguardo en virtud de la resolución núm. 56, de 6 de agosto de 1999.

Nota 13

El artículo 13, d) reglamenta el desarrollo de la reunión de consulta con los pueblos interesados, y dispone que:

d) En caso de no existir acuerdo sobre las medidas propuestas dentro del plan de manejo ambiental y las demás a la que hubiere lugar, la autoridad ambiental competente suspenderá la reunión por una sola vez, y por un término máximo de 24 horas, con el fin de que las partes evalúen las propuestas... . 14

Véase Informe del Comité sobre el Convenio núm. 107, Trabajos Preparatorios, 25 a 25/12, párrafo 74, Conferencia Internacional del Trabajo, 76.ª reunión, (Ginebra 1989).

Nota 15

Artículos 27 y 28 del decreto núm. 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales), véase sentencia núm. T-428 de la Corte Constitucional, pág. 488.

Nota 16

Adjunto a la comunicación de la CUT, de fecha 27 de junio de 2001.

Nota 17

Concepto técnico núm. 30599, pág. 15.

Nota 18

Véase mapa adjunto a la comunicación del Gobierno, de fecha 31 de julio de 2001.

Nota 19

Fallo del Consejo de Estado, páginas 21 y 49.

Cross references

[Constitucion: Artículo 24 articulo 24 de la Constitución](#)

[Convenios: C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. 1989](#)

[ILO home](#) [NORMES home](#) [ILOLEX home](#) [Búsqueda universal](#) [NATLEX](#)

Para más información, diríjase a el departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) correo electrónico:

infonorm@ilo.org

Copyright © 2006 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

[Descargo de responsabilidad](#)

webinfo@ilo.org