

COMUNICACIÓN INTERNA

PARA: JORGE ALEJANDRO MALDONADO
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

DE: EDMUNDO JOSÉ DAVID LÓPEZ GUTIÉRREZ
Abogado Contratista

ASUNTO: Concepto sobre la naturaleza jurídica y la vinculatoriedad de los acuerdos de consulta previa protocolizados entre el pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina y la UNGRD en el marco del cumplimiento de la sentencia T – 333 de 2022.

TEMA: CONSULTA PREVIA / Marco jurídico – Comunidades étnicas / ACUERDOS DE CONSULTA PREVIA/ Actas protocolizadas de consulta previa – Naturaleza jurídica y vinculatoriedad de los acuerdos de consulta.

FECHA: 19/01/2026

En atención a la solicitud del asunto, el Grupo de Seguimiento a Sentencias de la Oficina Asesora Jurídica (en adelante OAJ) de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) se permite dar respuesta en los siguientes términos:

I. CONSULTA

El Jefe de la OAJ solicitó concepto que puede expresarse en la siguiente pregunta:

¿Cuál es el alcance jurídico de los acuerdos suscritos entre la UNGRD y el Pueblo Raizal de Providencia y Santa Catalina en el marco de la consulta previa ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia T – 333 de 2022?

II. ANTECEDENTES

Son antecedentes a este concepto las siguientes normas,

La **Constitución Política de 1991** reconoce a Colombia como un Estado social de derecho, pluralista y multicultural (arts. 1 y 7), y confiere al pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la condición de sujeto de especial protección constitucional, reforzada por el régimen especial del artículo 310 y la salvaguarda de su lengua, tradiciones y formas propias de organización (art. 10).

El derecho fundamental a la consulta previa, derivado de los artículos 1, 2, 7, 40 y 330 de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT integrado al bloque de constitucionalidad mediante la Ley 21 de 1991, garantiza la participación efectiva de los pueblos étnicos en las decisiones que los afecten directamente, y debe adelantarse conforme a los principios de previedad, buena fe, información suficiente y diálogo intercultural.

La **Ley 21 de 1991**, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

La **Ley 99 de 1993**, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

El **Decreto 1320 de 1998**, por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

El **Decreto 1069 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

Las Directivas Presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020.

El **Documento 56 del 30 de diciembre de 2009** sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales.

La **Ley 1523 de 2012**, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

La **sentencia Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007)** de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La **sentencia Pueblo U'wa vs. Colombia (2020)** de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La **sentencia T – 333 de 2022** de la Corte Constitucional.

Las actas de protocolización de acuerdos de consulta previa con el Pueblo Raizal, suscritas entre agosto y diciembre de 2024 por la UNGRD.

III. COMPETENCIA

La competencia de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UNGRD, para atender peticiones y consultas tiene fundamento en los numerales 1 y 5 del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto Ley 2672 de 2012.

IV. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER

Del contexto fáctico y normativo que enmarca la presente solicitud de concepto, se identifican como problemas jurídicos a resolver los siguientes:

- (i) Determinar la naturaleza jurídica de los acuerdos protocolizados de consulta previa suscritos entre el pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-333 de 2022; y
- (ii) Establecer el alcance de la fuerza vinculante que dichos acuerdos revisten para la Entidad, en particular frente a las obligaciones que de ellos se derivan en el ejercicio de sus competencias legales y constitucionales.

V. ANÁLISIS JURÍDICO

Con el propósito resolver los problemas enunciados, es necesario abordar los siguientes aspectos: (i) el marco normativo constitucional y convencional del derecho a la consulta previa en el sistema jurídico colombiano; (ii) la consulta previa como deber del Estado consistente en surtir un procedimiento de diálogo intercultural con las comunidades étnicas; (iii) la consulta previa como derecho fundamental; (iv) sobre la vinculatoriedad de los acuerdos de consulta previa para las partes; (v) sobre la consulta previa y el enfoque étnico diferencial en la política pública de gestión del riesgo de desastres; (vi) sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el pueblo raizal en el marco de la consulta previa ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia T-333 de 2022.

1. Sobre el marco normativo constitucional y convencional del derecho a la consulta previa en el sistema jurídico colombiano

La consulta previa posee fundamento en el carácter democrático, participativo y pluralista que definen al Estado Social de Derecho colombiano, en los términos del artículo 1º de la Constitución Política. También representa una expresión del deber estatal de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación (artículo 7); de la obligación de proteger su riqueza cultural (artículo 8); del imperativo de respetar la autodeterminación de los pueblos (artículos 9) y del debido reconocimiento de la igualdad y la dignidad de todas las culturas que cohabitan en el territorio nacional (artículo 70).

En lo tocante a las prerrogativas que poseen las comunidades étnicas para regirse bajo sus usos y costumbres autóctonos, la Constitución consagra a los territorios indígenas como entidades territoriales (artículo 286); le confiere el carácter de inalienables,

inembargables, imprescriptibles y de propiedad colectiva a los resguardos y tierras de comunidades étnicas (artículos 64 y 329); reconoce la autonomía indígena en materia jurisdiccional (artículo 246) y da cuenta de la potestad que ostentan las comunidades para instituir y ejercer poder público a través de sus propias autoridades político-administrativas (artículo 330).

Con respecto a los derechos que tienen las comunidades étnicas en el relacionamiento con el Estado colombiano y con otros sujetos pertenecientes a la sociedad mayoritaria, así como en lo tocante al derecho que poseen de participar directamente en los asuntos públicos que los afectan directamente, la Constitución les confiere representación diferenciada en el Congreso de la República (artículos 171 y 176). Igualmente, le impone la obligación de definir, a través de leyes, las relaciones y coordinación entre las autoridades territoriales indígenas y aquellas no-indígenas de las cuales hacen parte (artículo 329).

De manera expresa, la Constitución ordena que la extracción de recursos naturales no lesione la integridad económica, social y cultural de las comunidades étnicas. Establece, ante la eventual explotación de recursos en los territorios étnicos, la obligación del gobierno nacional de garantizar en el proceso la participación efectiva de los representantes de las comunidades afectadas (parágrafo del artículo 330).

Si bien las fuentes constitucionales arriba citadas fijan los cimientos de la consulta previa en el ordenamiento nacional, el origen de esta emana del Convenio 169 de 1981 de la OIT, ratificado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991. La Corte Constitucional, en numerosas oportunidades, ha recalcado que esta norma internacional se incorpora al bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

Dicho Convenio protege el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias; también su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Asimismo, la aplicación del Convenio les impone a los gobiernos *“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 a garantizar el respeto de su integridad”* (artículo 2).

Los países firmantes quedan obligados a adoptar medidas *“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 y, que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”* (artículo 2).

En el artículo 6 del Convenio se establece el deber, por parte de los estados suscriptores, de consultar a las comunidades étnicas a través de sus instituciones representativas sobre cualquier medida legislativa o administrativa capaz de afectarles directamente, valiéndose de procedimientos idóneos. Tal artículo establece igualmente que las

consultas libradas entre el Estado y las comunidades étnicas, deben desarrollarse de buena fe, de manera ajustada al contexto particular y propender por el arribo a acuerdos o a manifestaciones de consentimiento ante las medidas propuestas.

En este mismo sentido de apuntalar el deber de los estados a consultar a las comunidades étnicas de manera previa, mediante procedimientos idóneos, a través de las instituciones representativas, de buena fe y procurando la formación de acuerdos o consentimiento, se pronuncia el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De ello dan constancia el Documento 56 del 30 de diciembre de 2009 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al igual que providencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo son la del pueblo Saramaka V.S Surinam en 2007 y la del pueblo U'wa V.S Colombia en 2024.

Con respecto al Sistema Universal de Derechos Humanos, está patente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de septiembre de 2007. Esta declaración consagra, entre otros, el derecho de las comunidades étnicas a no ser víctimas de asimilación forzosa, del despojo de sus tierras y recursos o de cualquier acto que vulnere su integridad y existencia colectiva por parte de la sociedad mayoritaria (artículo 8). En lo directamente tocante al deber de realizar consultas previas con las comunidades étnicas, la declaración enuncia la potestad de estas para participar directamente en la determinación de medidas que puedan afectar sus derechos, por conducto de sus representaciones autónomamente designadas y valiéndose de instituciones propias para la toma de decisiones (artículo 18).

La declaración también se pronuncia, con mayor grado de especificidad, sobre el derecho de las comunidades a participar activamente en la formulación de políticas públicas en materia de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales (artículo 23). Los anteriores lineamientos se recogen, al igual que en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en la obligación de los estados consistente en realizar consultas y cooperar de buena fe con las comunidades étnicas, por conducto de sus autoridades autóctonas, con el propósito de lograr su consentimiento libre, previo e informado ante medidas administrativas o legislativas que pudieran afectarles (artículo 19).

2. La consulta previa como deber del Estado consistente en surtir un procedimiento de diálogo intercultural con las comunidades étnicas

Como consecuencia del marco jurídico nacional e internacional expuesto, la Corte Constitucional ha sostenido que la consulta previa reviste un doble carácter. De una parte, constituye un deber del Estado colombiano de adelantar procedimientos de diálogo intercultural, participativo y de buena fe con las comunidades étnicas, orientados a dotar de legitimidad y validez a las decisiones legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente; y, de otra, constituye un derecho fundamental de carácter colectivo para dichas comunidades.

En este sentido se ha pronunciado el Alto Tribunal desde la Sentencia SU-039 de 1997, reiterada de manera constante en su jurisprudencia posterior, providencia en la cual se precisaron los objetivos que persigue la realización de la consulta previa, a saber:

“(i) dotar a las comunidades de conocimiento pleno sobre los proyectos y decisiones que les conciernen directamente como los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, así como los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución; (ii) ilustrar a las comunidades sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares; (iii) brindar la oportunidad a las comunidades para que libremente y sin interferencias extrañas, mediante la convocatoria de sus integrantes o representantes, valoren conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto; sean oídas en relación con las inquietudes y pretensiones que tengan en lo que concierne a la defensa de sus intereses y puedan pronunciarse sobre la viabilidad del proyecto”.

El Congreso de la República ha omitido, hasta ahora, regular de forma integral el ejercicio, alcance, procedimiento, responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes en los procedimientos de consulta previa. En cambio, ha expedido leyes que imparten mandatos sobre la procedencia de la consulta previa en escenarios específicos.

Es el caso de la Ley 70 de 1993, *“por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”*, la cual consagra escenarios de participación y consulta a favor de las comunidades negras, palenqueras, raizales y afrodescendientes, particularmente en lo relacionado con la protección de áreas protegidas (artículo 22), la formulación de planes de formación comunitaria (artículo 38) y la gestión de proyectos financiados con recursos de los fondos estatales de inversión social (artículo 58), entre otros.

Así mismo, el artículo 44 de dicha ley dispone expresamente que:

“Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley”.

En el mismo sentido, el legislador se pronunció a través de la Ley 99 de 1993, *“por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones”*. En su artículo 76, dicha ley refuerza lo dispuesto en la Ley 70 de 1993 respecto de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y extiende la garantía de la consulta previa, en armonía con la Constitución Política, a los pueblos indígenas.

En efecto, el artículo citado establece:

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia

Conmutador: (+57) 601 552 9696

Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

“La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales, de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”.

En el Decreto 1069 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”* contiene, a su vez, el mandato específico de realizar consulta previa de cara a la erradicación de cultivos ilícitos. En el párrafo 2º del artículo 2.2.2.7.2.1., le exige al Consejo Nacional de Estupefacientes llevar a cabo procedimientos de consulta con las comunidades étnicas que se encuentren territorialmente presentes en las áreas donde pretenda realizar erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea.

Con relación al procedimiento que debe surtir para la realización de consultas previas, ha sido el gobierno nacional, a través de normas reglamentarias, el que ha establecido las pautas para su desarrollo. Este es el caso del Decreto 1320 de 1998, *“por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio”*, en el cual se demarcan las etapas, términos, objetivos y metodología que debe seguirse al momento de realizar una consulta previa de cara a la realización de un proyecto de explotación de recursos naturales que afecte directamente a pueblos indígenas o afrodescendientes. Pautas procedimentales más precisas para dirigir el cauce de las consultas previas, aplicables a todo tipo de proyecto, obra o actividad y no únicamente a la explotación de recursos naturales, se establecieron en las Directivas Presidenciales 01 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020.

Este procedimiento, de conformidad con el Decreto 2353 de 2019 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias”*, debe ser efectuado a instancias y bajo la orientación de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa – DANCP del Ministerio del Interior. Este Decreto, en su artículo 4, el cual sustituye y adiciona el artículo 16 del Decreto 2893 de 2011, asigna en cabeza de esta dependencia la potestad de determinar la procedencia, metodología, desarrollo, directrices, coordinación y seguimiento, entre otras labores rectoras, de los procesos de consulta previa en el país.

3. La consulta previa como derecho fundamental.

De forma concomitante al deber que posee el Estado, consistente en llevar a cabo procedimientos de consulta previa, existe el reconocimiento de la consulta previa como derecho fundamental, cuya titularidad se encuentra en cabeza de las comunidades étnicas del territorio nacional. La Corte Constitucional, en sentencia T-659 de 2013, imprime luces sobre el carácter que poseen las comunidades étnicas como sujetos colectivos de derechos fundamentales:

“En relación con el estatus de las comunidades indígenas como sujetos de derechos fundamentales, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que “esos derechos no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros, ni a la sumatoria de estos”; igualmente ha sostenido que “los derechos de las comunidades indígenas no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos” y como consecuencia de lo anterior, ha derivado diversas consecuencias normativas de tal reconocimiento “...en primer lugar, [que] la acción de tutela es procedente no solo para la defensa de los derechos de los miembros de las comunidades frente a las autoridades públicas y las autoridades tradicionales, sino también para la protección de los derechos de la comunidad; y en segundo lugar, [que] las cláusulas que consagran derechos constitucionales en cabeza de estas comunidades son elevadas a norma de derecho fundamental, con todos los atributos legales y políticos que ello supone”.

Específicamente en relación con la consulta previa, son numerosas las providencias constitucionales que la consagran como derecho fundamental, incluida la sentencia C - 175 de 2009, en la cual la Corte manifiesta:

“(...) Esta comprobación, sumada al contenido y alcance de normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha permitido que la jurisprudencia de esta Corporación haya identificado un derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la consulta previa de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

Consecuencia de lo anterior, la procedencia de la acción de tutela como instrumento judicial idóneo para reclamar su protección ha sido reiterativamente reconocida por la Corte Constitucional. A manera de ejemplo se destaca la sentencia T-698 de 2011, en donde el máximo tribunal constitucional establece:

“Dado el vínculo inescindible que los derechos fundamentales de las comunidades indígenas tienen con su supervivencia y ante la constatación de que el acceso a los mecanismos judiciales ordinarios suele ser más restringido para los sujetos en condiciones de vulnerabilidad, la Corte reivindicó a la acción de tutela como el mecanismo judicial idóneo para proteger los derechos fundamentales de las comunidades indígenas.

Esa circunstancia, sumada al papel que cumple el derecho en controversia, la consulta previa, como herramienta para involucrar a las comunidades indígenas en las decisiones que pueden incidir sobre su identidad, son motivos suficientes para considerar probada la relevancia constitucional de la controversia puesta a consideración de la Sala y para revocar, en consecuencia, los fallos proferidos por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Riosucio en primera instancia y por el Juzgado del Circuito de Riosucio en segunda instancia, en cuanto declararon improcedente la acción constitucional.”

Asimismo, en la sentencia T - 123 de 2018, la Corte Constitucional ratifica la supremacía de la acción de tutela en contraste con otros medios de control para reivindicar el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas:

“Esta Corporación ha precisado que las acciones contenciosas carecen de idoneidad para salvaguardar el derecho a la consulta previa, en el evento en que las autoridades avalan actuaciones ausentes de consulta previa y que afectan a esas colectividades. Esa conclusión no varió con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011”

“De acuerdo con el precedente vigente, esas herramientas procesales no ofrecen una respuesta clara, omnicomprensiva y definitiva a la vulneración de derechos de las comunidades que tienen una especial protección constitucional y vulnerabilidad, ni siquiera, ante la posible imposición de medidas provisionales, pues si la suspensión provisional del acto queda en firme de manera expedita, continuará la impotencia de esa institución para salvaguardar integralmente los derechos de las comunidades indígenas o tribales. La protección que ofrecen las acciones contenciosas del derecho a la consulta previa es insuficiente, porque “estudiar la legalidad de un acto administrativo no implica que se adopten modos de resarcimiento que serían propios del juez de amparo de derecho, rol que obedece a su función protectora de los derechos fundamentales”.

“En el caso concreto, la Sala considera que los medios de control de nulidad simple, así como de nulidad y restablecimiento del derecho, no son mecanismos judiciales idóneos para proteger el derecho de la consulta previa del cabildo demandante, perteneciente a la etnia Awá. El Gobernador del cabildo indígena formuló argumentos plausibles que podrían evidenciar una omisión en el trámite de consulta previa, procedimiento obligatorio para los proyectos de explotación de hidrocarburos que tienen la virtualidad de causar una afectación directa a la comunidad”.

4. Sobre la vinculatoriedad de los acuerdos de consulta previa para las partes.

Los acuerdos que se hayan protocolizado en el marco de una consulta previa, son obligatorios para las partes suscribientes y la acción de tutela se convierte en la herramienta preferente, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para exigir su materialización. De ello da cuenta la Corte Constitucional en sentencia T – 002 de 2017:

“En consecuencia, la Sala Octava considera que el ACP, incluyendo su debida ejecución, hasta cerrar el proceso de consulta previa con la verificación del cumplimiento a lo acordado, hacen parte integral del contenido del derecho fundamental a la consulta previa, motivo por el cual, resulta pertinente sostener que, ante la inexistencia de un mecanismo ordinario de defensa judicial en el ordenamiento jurídico, dicho ACP sea susceptible de protección mediante la acción de tutela con la finalidad de que lo pactado de común acuerdo sea exigible, inmutable, vinculante y definitivo para las partes.

El juez constitucional cumple en estos casos una labor disuasoria encaminada a acercar a las partes para que estas puedan llegar a un acuerdo que garantice el

derecho fundamental, resuelva la controversia y haga tránsito a cosa juzgada. Para ello, es indispensable que el juez de primera instancia conserve la competencia para adoptar todas las medidas que permitan la debida ejecución de lo ordenado, designando a los organismos de control para la vigilancia y cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.

Asimismo, en un caso de incumplimiento del ACP, el juez de tutela debe forzosamente desplegar su labor probatoria y oficiosidad ya que por el transcurso del tiempo existe incertidumbre sobre el estado de ejecución de las obligaciones pactadas en el marco del proceso constitucional; en esa medida, existen razones fundadas para que con la práctica de pruebas se acerque la decisión a la justicia material al conocerse el estado real del cumplimiento.

En esos términos, la acción de tutela contra el acuerdo incumplido es un espacio novedoso de acercamiento y diálogo de todos los interesados en la protección y garantía de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas afectadas en un caso concreto. Su objetivo es determinar la mejor forma de proteger o prevenir la vulneración de los derechos examinados, buscando una decisión judicial que se pueda cumplir realmente, en la cual el juez de tutela fije obligaciones precisas, términos de cumplimiento, defina un plan de acción, establezca la titularidad de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento y un sistema de seguimiento al cumplimiento de lo plasmado en la sentencia.

En definitiva, la acción de tutela en estos supuestos persigue que las partes, con la guía del juez constitucional, cumplan el acuerdo de voluntades demandado con la finalidad de restablecer las cosas al estado anterior, es decir, a los precisos términos del ACP libremente protocolizado, dando con ello la terminación objetiva del conflicto y un menor desgaste del aparato judicial.

Adicional a lo anterior, es de reiterar que el derecho fundamental a la consulta previa contiene unas etapas o fases, algunas de ellas decantadas por la jurisprudencia y el reglamento, las cuales son todas de obligatorio cumplimiento en los procesos de consulta previa pre consultivos o post consultivos que se adelanten en el territorio nacional.

Esta conclusión a la que arriba el máximo tribunal constitucional se sustenta en el reconocimiento de que la consulta previa, en su condición de derecho fundamental, no se agota con el mero desarrollo del diálogo intercultural ni con la protocolización de los acuerdos que de ella se deriven, sino que comprende también las etapas de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Así lo ratificó la Corte Constitucional en la Sentencia T-764 de 2015, al señalar que:

“(…) la incipiente normativa que en los años recientes se ha expedido con el fin de desarrollar los compromisos contenidos en el referido Convenio 169 de la OIT, contempla como parte del proceso de consulta las actividades de seguimiento que con posterioridad se adelanten para verificar el cumplimiento o no de los acuerdos que se hubieren

alcanzado dentro del marco de aquel. En esta medida, resalta la Sala que, en situaciones muy específicas, cabría considerar la posible vulneración de este derecho fundamental en aquellos casos en que, después de haberse cumplido debidamente los trámites de la consulta previa y de alcanzados los respectivos acuerdos, estos aparezcan objetivamente incumplidos por la autoridad o por los particulares interesados en la obra o proyecto que hubiera sido materia de consulta”.

En consecuencia, ante el incumplimiento de los acuerdos protocolizados en el marco de una consulta previa, especialmente cuando esta se deriva de una orden impartida por autoridad judicial, resultan procedentes los mecanismos de incidente de desacato o trámite de cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto-Ley 2591 de 1991.

5. Sobre la consulta previa y el enfoque étnico diferencial en la política pública de gestión del riesgo de desastres.

En lo tocante a la consulta previa específicamente dirigida a la salvaguarda de los derechos de las comunidades étnicas en el marco de la política de gestión del riesgo de desastres, no existe un mandato específico al respecto por parte del legislador o del gobierno nacional. Se han generado, en cambio, precedentes jurisprudenciales que imponen el imperativo de aplicarla y de acoplar un enfoque étnico diferencial en el desarrollo de esta esfera de la función pública. De ello queda registro en la sentencia T – 246 de 2023, donde la Corte Constitucional expresa:

“Si bien la Ley 1523 de 2012 no contiene en forma explícita un enfoque diferencial étnico, varias de sus disposiciones sustentan la obligación de implementarlo en la gestión de desastres. Así, entre sus principios generales se encuentra, en primer lugar, el principio participativo: “Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad”. En segundo lugar, el principio de diversidad cultural, que indica que “En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma”.

Por su parte, el Decreto 308 de 2016 adoptó el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Este incorpora el enfoque diferencial como “un método de análisis, actuación y de evaluación que reconoce las características y condiciones particulares de la población, incorporándolos en la planificación e implementación del proceso social de la gestión del riesgo de desastres, como garantía para la participación efectiva, el reconocimiento y la protección en condiciones de equidad”, según variables de género, condición de discapacidad e identidad étnica y cultural.

La Corte ya ha tenido la oportunidad de analizar la vulneración de derechos fundamentales a comunidades indígenas afectadas por desastres y la ausencia de un enfoque diferencial para garantizar sus derechos. Aunque la situación analizada no ocurrió en vigencia de la Ley 1523 de 2012, la Sentencia T-235 de 2011 analizó si las instancias que componen el sistema nacional de atención y prevención de desastres a nivel local, regional y nacional desconocieron los derechos fundamentales a la integridad personal, a la vivienda digna, al territorio colectivo y a la atención y prevención de desastres de los miembros del resguardo del cañón del río Pepitas al no adoptar las medidas necesarias para solucionar los efectos en el resguardo ocasionados por la creciente del río y no conjurar las amenazas a la integridad personal y la vivienda digna de miembros del resguardo. Para conceder el amparo de los derechos fundamentales, la Corte encontró acreditada la vulneración al derecho a la vivienda digna de algunos miembros de la comunidad y la afectación a las instalaciones de la escuela del lugar que, a su vez, representaban un riesgo para la seguridad del territorio colectivo de la comunidad accionante. Asimismo, sostuvo que las actuaciones del sistema de prevención y atención de desastres, se caracterizaron por su insuficiencia, la ausencia de coordinación y un enfoque exclusivamente centrado en la atención del desastre. Entre los elementos para llegar a esta conclusión, advirtió que no existen medidas de atención diferenciadas en favor de grupos indígenas que puedan verse afectados por desastres”.

En la orden sexta de la citada providencia, la Corte Constitucional concluyó con una exhortación al Congreso de la República para que legisle en materia de protección de las víctimas de desplazamiento forzado ocasionado por desastres y calamidades públicas, incorporando un enfoque étnico diferencial.

Así mismo, en la orden séptima, exhortó al Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a adoptar la regulación necesaria orientada a la protección de la población étnicamente diferenciada en el marco de las políticas de vivienda y de gestión del riesgo de desastres.

A la fecha, los desarrollos legislativos y reglamentarios requeridos para dar cumplimiento a tales exhortaciones aún no se han materializado, encontrándose, en consecuencia, pendientes de expedición.

6. Sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el pueblo raizal en el marco de la consulta previa ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia T-333 de 2022.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia T-333 de 2022, revocó las sentencias proferidas el 15 de marzo de 2021 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de la isla de San Andrés y el 2 de junio de 2021 por el Tribunal Superior del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en primera y segunda instancia respectivamente. Tras dejar sin efectos dichas providencias, el alto tribunal constitucional concedió el amparo solicitado en la acción de tutela presentada por la ciudadana Josefina Huffington Archbold a los derechos fundamentales a la vivienda digna, al agua potable, al

saneamiento básico, al ambiente sano, a la salud, a la consulta previa e identidad cultural de la accionante y del pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina.

En la orden séptima de la sentencia, la Corte Constitucional estableció a cargo de la UNGRD, en concurso con el Ministerio del Interior y otras entidades del Estado, la realización de un proceso de consulta previa con el fin de acordar y enfocar, a través del diálogo intercultural con la comunidad raizal, las medidas del Plan de Acción Específico (PAE) para las islas. Producto de este mandato del juez constitucional, la UNGRD suscribió, el 13 de diciembre de 2024, acta de formulación y protocolización de acuerdos con el pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina relativos al Sector Reconstrucción, a instancias del Ministerio del Interior. En ella se contemplan los acuerdos de mayor importancia y magnitud a cargo de la entidad, que incluyen la intervención de 1831 viviendas que fueron objeto de reconstrucción. Suscribió, igualmente, los acuerdos del acta del Sector Cultura del 31 de octubre de 2024; del acta del Sector ICBF del 31 de octubre de 2024; del acta del Sector Transporte del 31 de Octubre de 2024 y del acta del Sector Vivienda del 10 de abril de 2024.

A partir de lo anterior, resulta necesario analizar el alcance jurídico y la fuerza vinculante de los acuerdos protocolizados suscritos entre la UNGRD y el pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina, en el marco del proceso de consulta previa ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-333 de 2022. Lo anterior, en tanto dichos acuerdos no constituyen meros compromisos programáticos o declaraciones de intención, sino que se derivan de un mandato judicial expreso y de la materialización de un derecho fundamental de carácter colectivo, lo que impone a las entidades estatales el deber de cumplimiento estricto y de buena fe.

En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en reconocer que los acuerdos alcanzados y debidamente protocolizados en el marco de una consulta previa revisten carácter obligatorio para las autoridades públicas, en la medida en que concretan el contenido del derecho fundamental a la consulta previa y constituyen el resultado de un diálogo intercultural vinculante, orientado a la protección de la identidad cultural, el territorio y las condiciones de vida de los pueblos étnicos. En consecuencia, su incumplimiento puede dar lugar a la vulneración de derechos fundamentales y habilita la activación de los mecanismos judiciales de control, incluidos el incidente de desacato y el trámite de cumplimiento, cuando estos acuerdos se adoptan en ejecución de órdenes impartidas por el juez constitucional.

VI. RESPUESTA

En atención al análisis jurídico previamente expuesto, esta Oficina Asesora Jurídica procede a dar respuesta a las preguntas planteadas por el Jefe de la Oficina Jurídica:

¿Cuál es el alcance jurídico de los acuerdos suscritos entre la UNGRD y el Pueblo Raizal de Providencia y Santa Catalina en el marco de la consulta previa ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia T – 333 de 2022?

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia

Conmutador: (+57) 601 552 9696

Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200

Se responde:

Como consecuencia de lo expuesto, los acuerdos protocolizados en el marco de la consulta previa constituyen una manifestación directa de la orden séptima de la Sentencia T-333 de 2022, providencia que se encuentra debidamente ejecutoriada y que, en consecuencia, resulta de obligatorio cumplimiento para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

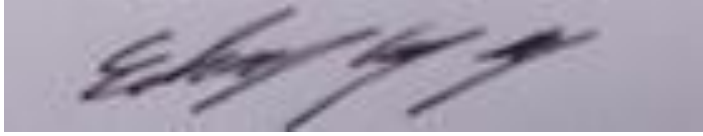
Las obligaciones contenidas en dichos acuerdos no solo concretan el alcance material de la orden judicial impartida por la Corte Constitucional, sino que además encarnan el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la consulta previa del Pueblo Raizal, el cual goza de una protección constitucional reforzada, derivada del bloque de constitucionalidad, del reconocimiento del pluralismo étnico y cultural y de la jurisprudencia reiterada del Alto Tribunal. En tal medida, su cumplimiento es jurídicamente exigible, incluso por la vía jurisdiccional.

Adicionalmente, al tratarse de acuerdos surgidos en ejecución de una providencia judicial que otorgó amparo a los derechos fundamentales del Pueblo Raizal de Providencia y Santa Catalina, su incumplimiento resulta susceptible de control y sanción a través del trámite incidental de desacato, de conformidad con lo dispuesto en la orden undécima de la Sentencia T-333 de 2022 y en el artículo 27 del Decreto-Ley 2591 de 1991, ante el Juzgado Segundo Penal del Circuito de San Andrés y Providencia.

La presente opinión jurídica se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual los conceptos emitidos por las autoridades constituyen recomendaciones de carácter no vinculante, no son de obligatorio cumplimiento y se erigen como criterios orientadores. En consecuencia, no pueden considerarse una justificación ni una autorización para la adopción de decisiones por parte de las dependencias competentes.

Con fundamento en lo anterior, se emite la presente respuesta a la solicitud formulada, reiterando el compromiso de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres con el cumplimiento de sus funciones, competencias legales y mandatos constitucionales.

Sin otro particular,



Edmundo José David López Gutiérrez

Abogado contratista Oficina Asesora Jurídica (OAJ)

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Revisó y aprobó: Brayan Hernández/ Abogado Contratista OAJ 



Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

Fwd: Entrega Concepto sobre la naturaleza jurídica y la vinculatoriedad de los acuerdos de consulta previa

1 mensaje

Kelly Gomez <kelly.gomez@gestiondelriesgo.gov.co>
Para: Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>

19 de enero de 2026 a las 15:22

Cordialmente,



Contratista – Oficina Asesora Jurídica
Kelly Jhoana Gómez Aristizabal
kelly.gomez@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696 Ext: 802
Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co

----- Forwarded message -----

De: **BRAYAN ALEXANDER HERNANDEZ** <brayan.hernandez@gestiondelriesgo.gov.co>
Date: lun, 19 ene 2026 a las 15:02
Subject: Re: Entrega Concepto sobre la naturaleza jurídica y la vinculatoriedad de los acuerdos de consulta previa
To: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ <jorge.maldonado@gestiondelriesgo.gov.co>
Cc: EDMUNDO JOSÉ DAVID LÓPEZ GUTIÉRREZ <edmundo.lopez@gestiondelriesgo.gov.co>, jefe oaj <jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co>, Kelly Gomez <kelly.gomez@gestiondelriesgo.gov.co>

Adjunto el documento en su versión final

El lun, 19 ene 2026 a las 14:59, BRAYAN ALEXANDER HERNANDEZ (<brayan.hernandez@gestiondelriesgo.gov.co>) escribió:

Cordial saludo
Dr. Jorge Maldonado

En atención a los compromisos asignados al grupo de seguimiento a sentencias, nos permitimos hacer la entrega respectiva del concepto jurídico sobre la naturaleza jurídica y la vinculatoriedad de los acuerdos de consulta previa protocolizados entre el pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina y la UNGRD en el marco del cumplimiento de la sentencia T – 333 de 2022. El mismo fue proyectado por el abogado Edmundo López y revisado por el suscrito.

Estaremos atentos a cualquier inquietud o comentario al respecto

Muchas gracias.

Cordialmente,
Brayan Hernández



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifique al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos

16/2/26, 10:05

Correo de Unidad Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres - Fwd: Entrega Concepto sobre la naturaleza jurídica y la vinculator...

personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifique al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.



2026IE00367.pdf

371K