



Interior

MINISTERIO DEL INTERIOR

RESOLUCIÓN NÚMERO 004 DEL 23 DE ABRIL DE 2026

“Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

LA DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

En ejercicio de las facultades legales y reglamentarias en especial, las conferidas en el artículo 4 del Decreto 2353 de 2019 que sustituyó el artículo 16 del decreto 2893 del 2011 y la Resolución No. 0112 del 26 de enero de 2026 y,

CONSIDERANDO

Que la consulta previa es un derecho colectivo fundamental y su objetivo es promover en forma genuina y mediante diálogo intercultural, el consentimiento de las comunidades indígenas y tribales sobre los proyectos, obras, actividades, medidas administrativas y legislativas que las afecten directamente, a cuyo efecto debe observar los principios generales de buena fe entre las partes, participación activa y efectiva de los pueblos interesados, diálogo intercultural, ausencia de derecho de veto, flexibilidad, información y respeto de la diversidad étnica y cultural.

Que la honorable Corte Constitucional en la sentencia SU-123 del 15 de noviembre de 2018 resolvió en su orden sexta:

«Exhortar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que, con base en los lineamientos expuestos en esta sentencia: adopten las medidas pertinentes para regular lo relacionado con los certificados de presencia y afectación de comunidades étnicas, que hagan efectivo el derecho a la consulta previa, en los términos del Convenio 169 de la OIT; así mismo se realicen los ajustes para que la institución encargada de otorgar los certificados de presencia y afectación de comunidades étnicas cuente con autonomía e independencia administrativa y financiera, necesarias para ejercer adecuadamente su función».

Que dando cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional, el gobierno nacional expidió el decreto 2353 de 2019, que modificó la estructura del Ministerio del Interior, creando a través de su artículo 4 la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, que *“funcionará con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica”* y que cumplirá, entre otras, la función de *“Impartir los lineamientos para la determinación de la procedencia de la consulta previa para la expedición de medidas legislativas o administrativas o la ejecución de proyectos, obras o actividades, que puedan afectar directamente a comunidades étnicas”*

Que el numeral 11 del artículo 16A del decreto 2893 de 2011, sustituido mediante el artículo 4 del decreto 2353 de 2019, establece dentro de las funciones de la Subdirección Técnica de Consulta Previa, la de *“Determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran”.*

Que el numeral 13 del artículo 16 del decreto 2893 de 2011, sustituido mediante el artículo 4 del decreto 2353 de 2019, faculta a la Dirección de la Autoridad de Consulta Previa a *“Resolver en segunda instancia los recursos que se interpongan contra los actos administrativos proferidos por las Subdirecciones de la Dirección.”*

Que, en consideración con los antecedentes normativos y jurisprudenciales descritos por medio del presente acto administrativo, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la **Resolución ST- 1435 del 16 de septiembre de 2025**, *“Sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o*

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

actividades” emitida por la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

ANTECEDENTES

Que, mediante radicado No. **2025-1-002410-046556 Id: 557599 del 13 de junio de 2025**, la señora Lina María Salcedo Mesa, Subdirectora Administración de Tierras de la Nación, Agencia Nacional de Tierras – ANT, solicitó a la Subdirección Técnica, la determinación de procedencia y oportunidad de la consulta previa para el proyecto **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCIÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú en el departamento de Norte de Santander.

Que, mediante oficio con radicado No. **2025-2-002410-026011 Id: 570506 de 8 de julio de 2025**, la Subdirección Técnica solicitó al ejecutor del proyecto información adicional, específicamente con la información espacial del proyecto, la cual fue remitida mediante oficio con radicado No. **2025-2-002410-026011 Id: 570506 del 8 de julio de 2025**.

Que, con fundamento en lo anterior, la Subdirección Técnica expidió la **Resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025** para el proyecto **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCIÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú en el departamento de Norte de Santander la cual resolvió:

“...PRIMERO. Que **PROCEDE** la consulta previa con el **PUEBLO INDÍGENA MOTILÓN BARÍ**, para el proyecto: **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCIÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú, en el departamento de Norte de Santander, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

SEGUNDO. Que **no procede** la consulta previa con Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, para el proyecto: **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCIÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú, en el departamento de Norte de Santander, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

TERCERO. Que **no procede** la consulta previa con Comunidades Rom, para el proyecto: **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCIÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú, en el departamento de Norte de Santander, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

CUARTO. Que la información sobre la cual se expide la presente resolución aplica específicamente para las características técnicas y coordenadas relacionadas y entregadas por el solicitante mediante el oficio con radicado **2025-1-002410-056884 id 576481 del 17 de julio de 2025**, para el proyecto: **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCIÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.”**, localizado en

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú, en el departamento de Norte de Santander, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

QUINTO. Los efectos del presente acto administrativo se circunscriben al ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas objeto de la presente resolución para el proyecto: **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCIÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú, en el departamento de Norte de Santander. En tal sentido, no reconoce derecho adicional alguno, ni confiere potestades o prerrogativas distintas a las que aquí se enuncian; ni sustituye las funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, ni de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en materia de registro de comunidades étnicas.

SEXTO: Conforme a lo anterior si la parte interesada decide ejecutar el proyecto de que trata esta resolución, deberá solicitar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa el inicio del proceso de consulta conforme a los lineamientos del artículo 330 de la Constitución Política, los artículos 6 y 7 de la Ley 21 de 1991, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, el decreto 2353 de 2019 y la Directiva Presidencial 10 de 2013 modificada por la Directiva Presidencial 8 de 2020.

SÉPTIMO: Si el ejecutor advierte o estima posibles afectaciones directas, con ocasión del desarrollo de sus actividades, sobre comunidades étnicas, en el marco del estándar de la debida diligencia, deberá manifestarlo a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, con el fin de evaluar lo expresado, en el marco de sus competencias.

OCTAVO. Notifíquese de la presente decisión a la señora LINA MARÍA SALCEDO MESA, subdirectora administración de tierras de la nación de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT, con NIT. 900.948.953-8, o a quien haga sus veces, a la dirección electrónica lina.salcedo@ant.gov.co y jennifer.gonzalez@ant.gov.co conforme lo autorizado en la solicitud.

NOVENO. Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, ante la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

(...)

Que, mediante los radicados No. **2025-1-002400-079047 Id: 620198 del 26 de septiembre de 2025** y **2025-1-002410-080371 Id: 622839 del 01 de octubre de 2025**, la señora Lina María Salcedo Meza, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la resolución No. ST-1435 del 16 de septiembre de 2025.

Que, la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Consulta Previa del Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias, a través de la **resolución ST- 2113 del 4 de diciembre de 2025**, dio respuesta al recurso de reposición, en la que resolvió:

“...PRIMERO. No reponer y, en consecuencia, **Confirmar** en todas sus partes la Resolución No. ST – 1435 del 16 de septiembre de 2025 que resolvió “Sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades” en el marco del desarrollo del proyecto denominado **“PROCESO DE SUSTRACCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA FORESTAL PARA LA DECLARACIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CAMPESINA DE LOS MUNICIPIOS DE TIBÚ, EL TARRA, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN Y CONVENCIÓN”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Tibú, El Tarra, Teorama, San Calixto, El Carmen y Convención, en el departamento Norte de Santander.

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

SEGUNDO. Conceder el recurso de apelación ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

TERCERO. Notifíquese a la parte recurrente en los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011(...).”

A través de memorando con radicado **2025-3-002410-036112 Id: 669074 del 5 de diciembre de 2025**, la Subdirección Técnica **trasladó** a este despacho de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, el expediente para que, en virtud de lo establecido en el numeral 13 del artículo 4° del decreto 2353 de 2019, se resuelva el recurso de apelación interpuesto.

ARGUMENTOS DEL RECURSO

La señora Lina María Salcedo Mesa, Subdirectora de Administración de Tierras de la Nación, Agencia Nacional de Tierras – ANT, interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025, basando su escrito en los siguientes argumentos.

Para una mejor comprensión, se resumirán en 5 grupos:

“(…)

1. Sobre la inexistencia de traslape técnico y registral:

*Afirma la recurrente que de acuerdo con lo informado por la Dirección de Asuntos Étnicos - DAE mediante radicados de fechas 04 y 10 de junio de 2025, el polígono del proyecto, **no presenta traslapes con solicitudes de formalización de territorios colectivos**, resguardos indígenas, ni procesos de compra de tierras en la zona.*

2. Sobre la falta de evidencia de afectación directa:

*Expone la apelante, que la decisión recurrida se fundamenta en una supuesta coincidencia y cercanía geográfica, pero **no existe una prueba técnica que demuestre una afectación directa**, real y efectiva sobre el Pueblo Indígena Motilón Barí, toda vez que el área de la ZRC se encuentra por fuera de sus territorios formalizados o en proceso de formalización.*

3. Sobre la compatibilidad del modelo económico de la ZRC:

*Relata que los objetivos de las Zonas de Reserva Campesina, según el Decreto 1147 de 2024, se orientan a la economía familiar campesina de pequeña escala y la protección ambiental, por lo cual **no es cierto que se pretenda imponer una agricultura intensiva** que choque con los usos y costumbres de las comunidades étnicas.*

4. Sobre la distancia como factor de exclusión:

El proyecto se localiza a una distancia de 10 y 13 km de los Resguardos Motilona Barí (Barira) Catalaura y Motilón Barí, distancia que se considera suficiente para garantizar que no existan impactos directos que vulneren la autonomía o la supervivencia de dicho pueblo indígena.

5. Sobre la suficiencia de los registros oficiales (Seguridad Jurídica):

*La administración debe proferir sus decisiones con base en la información oficial de las bases de datos... pretender la consulta previa sobre áreas de pretensión que no cuentan con un inicio de trámite administrativo, **genera inseguridad jurídica** para los procesos de formalización de la propiedad campesina. (...).”*

En el escrito en comento se plantea como pretensión: **i) Revocar el numeral primero de la parte resolutoria de la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025.**

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

CONSIDERACIONES

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, actúa de conformidad con la Constitución Política de 1991, que consagró el reconocimiento y la especial protección de la diversidad étnica y cultural en el país, con la finalidad de dar cumplimiento al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptado en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 21 de 1991, conformando el bloque de constitucionalidad.

COMPETENCIA

El artículo 74 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, señala, los recursos que son procedentes contra los actos administrativos definitivos, así:

«ARTÍCULO 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

[...]» (resaltado fuera de texto)

A su turno, el Decreto 2353 de 2019 por medio del artículo 4 sustituyó los artículos 16 y 16A del decreto 2893 de 2011 y adicionó los artículos 16B, 16C y 16D y en particular, el numeral 13 del artículo 16 del decreto 2353 de 2019, el cual dispuso como función de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa:

Corresponde a esta autoridad, con fundamento en el artículo 74 (numeral 2º) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, y acorde con el numeral 13 del artículo 16 del decreto 2893 de 2011, sustituido por el artículo 4 del decreto 2353 de 2019, resolver el recurso de apelación interpuesto por señora Lina María Salcedo Mesa, Subdirectora Administración de Tierras de la Nación, Agencia Nacional de Tierras – ANT, contra de la resolución **ST-1435 del 16 de septiembre de 2025**.

Problema Jurídico:

Corresponde a esta instancia determinar si le asiste o no razón a la recurrente cuando señala que la decisión adoptada por la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, mediante Resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025, incurrió en un error de hecho o de derecho al declarar la procedencia de la consulta previa con el Pueblo Indígena Motilón Barí para el proyecto **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCION, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.”**.

Por lo tanto, es pertinente dar respuesta a los siguientes interrogantes: i. La ausencia de traslape cartográfico formal con resguardos titulados o procesos de formalización vigentes en las bases de datos de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE), es razón suficiente para descartar la afectación directa y por ende, la obligatoriedad de la consulta previa. ii. El criterio de “coincidencia territorial” y cercanía geográfica (10 a 13 km) con áreas de uso tradicional (caza y pesca) y pretensiones de ampliación ancestral, constituye un sustento técnico y jurídico válido para determinar la existencia de un impacto significativo en la integridad étnica del Pueblo Barí. iii. La creación de una Zona de Reserva Campesina (ZRC) sobre territorios de ocupación o interés ancestral indígena representa la imposición de un modelo de gobernanza y propiedad ajeno que vulnera el derecho a la autonomía y al territorio, a la luz de la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-123 de 2018.

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

En aras de resolver el problema jurídico planteado, el despacho de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa pasará a abordar los siguientes temas: **i) Derecho fundamental a la Consulta Previa en Colombia** y sus principios más relevantes; **ii) Determinación de la consulta previa en relación con la afectación directa;** **iii) Caso concreto.**

i) Derecho fundamental a la Consulta Previa en Colombia

El convenio 169 de la OIT estableció una serie de responsabilidades que deben asumir los gobiernos, a efectos de proteger los derechos de los pueblos, lo que se traduce en:

«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 a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

- (a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;*
- (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;*
- (c) 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»¹.*

En consecuencia, para el cumplimiento del mandato previamente señalado, la jurisprudencia constitucional ha fijado una serie de principios que gobiernan la actuación tanto de las autoridades administrativas intervinientes en los procesos de consulta, los interesados en el proyecto, obra o actividad o las medidas legislativas y administrativas, y las comunidades étnicas.

El primero de ellos, se refiere al **principio de la buena fe** que debe guiar la actuación de las partes, lo que significa que debe existir un ambiente de claridad y de confianza de cara al proceso, el cual se genera a partir de la información y transparencia entre las partes involucradas. En este sentido, la Constitución Política, previó en su artículo 83, que:

“Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

Así mismo, la corte constitucional ha dicho que:

*“La Corte Constitucional ha considerado que en tanto la buena fe ha pasado de ser un principio general de derecho para transformarse en un postulado constitucional, su aplicación y proyección ha adquirido nuevas implicaciones, en cuanto a su función integradora del ordenamiento y reguladora de las relaciones entre los particulares y entre estos y el Estado, y en tanto postulado constitucional, irradia las relaciones jurídicas entre particulares, y por ello la ley también pueda establecer, en casos específicos, esta presunción en las relaciones que entre ellos se desarrollen.(...)”.*²

Igualmente, se deberá atender al cumplimiento del **principio de igualdad**, bajo la perspectiva de que la consulta previa se constituye en un proceso de diálogo intercultural entre iguales; lo que se traduce en que ni los pueblos indígenas tienen un derecho de veto que les permita bloquear decisiones estatales, ni el Estado tiene un derecho a la imposición sobre los pueblos indígenas para imponerles caprichosamente cualquier decisión³ sino que

¹ Artículo 2°. Convenio 169 de la OIT.

² Sentencia C-1194-08, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, consultable en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1194-08.htm>

³ Sentencia T-704 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

opera un intercambio de razones entre culturas que tiene igual dignidad y valor constitucional (CP art 70).⁴

Adicionalmente, la jurisprudencia ha señalado que el proceso consultivo debe ser **flexible**, lo que se traduce en que debe adaptarse a las necesidades de cada asunto, en tanto que, debe atenderse a la diversidad de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes; lo que implica respetar las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y que la misma sea efectuada mediante relaciones de comunicación.

Del mismo modo, se ha previsto que la consulta previa debe ser **informada**, en tanto que, a través de dicho procedimiento se le otorgan una serie de elementos a las comunidades para la toma de decisiones de manera libre y espontánea, por lo que no puede tratarse de un asunto de mero trámite formal sino de un esfuerzo genuino del Estado y los particulares implicados por conocer las perspectivas de los pueblos afectados y por efectivamente lograr un acuerdo.

Todo lo anterior, sobre la base que aquello que se consulta, y sus impactos solo serán materializados posteriormente a la finalización del proceso consultivo, de allí que **la identificación de los posibles impactos se efectúa en abstracto y no en concreto.**

ii) Determinación de Procedencia del derecho fundamental de consulta previa teniendo en cuenta el concepto de afectación directa.

Para determinar la procedencia del derecho fundamental a la consulta previa en un proyecto, obra o actividad, POA, se deben tener en cuenta los estudios jurídicos, cartográficos y geográficos o espaciales que se requieran, los cuales indicarán, si es procedente o no el proceso consultivo con determinadas comunidades, de cara al concepto de **afectación directa** desarrollado por la corte constitucional en la sentencia SU-123 de 2018 definido como el *«Impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica»*.

Teniendo en cuenta los reiterados pronunciamientos del máximo órgano constitucional, los criterios establecidos para determinar la afectación directa en una comunidad étnica, se dan cuando:

«(i) Se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido».⁵

Al respecto, es necesario manifestar que la honorable Corte Constitucional ha reconocido la existencia de la afectación directa a una comunidad cuando por lo menos se presenta una de las situaciones mencionadas.

A su turno, ese alto tribunal, sobre el concepto de territorio y la importancia de hacer el estudio de presencia de comunidades de forma particular, indicó:

«[...]

⁴ Sentencia SU 123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos – Rodrigo Uprimmy Yepes

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-162 del 2023. Magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas. Consultada en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-162-23.htm>

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

17.4. El concepto de afectación directa difiere del área de influencia, este último se refiere a un requisito meramente técnico que determina los impactos sobre un espacio geográfico en el que se desarrollará un proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos, en tanto la afectación directa, como se indicó, es un concepto esencial para determinar cuándo se activa la consulta previa y se identifican los impactos.

17.5. El concepto de territorio de las comunidades étnicas trasciende el espacio físico (concepto geográfico de territorio) y se vincula a elementos culturales, ancestrales, así como espirituales (concepto amplio de territorio), de manera que no es posible equipararlo al concepto de propiedad del derecho civil.

[...]

17.13. La Corte considera que los certificados de presencia de las comunidades étnicas deben incluir un estudio particular y expreso sobre la posible afectación directa que pueda causar un proyecto, obra o actividad a las comunidades étnicas, con independencia de la limitación del área de influencia. »⁶

Teniendo en cuenta lo mencionado, para determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas, legislativas y la ejecución de los proyectos, obras o actividades, se soporta en los análisis de los contextos cartográficos y geográficos de las actividades del proyecto, las dinámicas tradicionales, cotidianas y colectivas de las comunidades identificadas en la consulta en las bases de datos institucionales de comunidades étnicas, de acuerdo con el criterio de afectación directa.

Además, cada estudio se debe hacer de forma particular, teniendo en cuenta la información allegada por el ejecutor del proyecto y las comunidades que puedan resultar afectadas, por la ejecución de las actividades inherentes al mismo.

iii) Del caso concreto:

La señora Lina María Salcedo Mesa, Subdirectora de Administración de Tierras de la Nación -ANT, expresa el motivo de su inconformidad contra la Resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025, argumentando presuntas irregularidades en el análisis de los criterios geográfico, cartográfico y espacial, que originaron una presunta afectación directa por las actividades del proyecto sobre la comunidad étnica.

Antes de proceder a analizar esas presuntas irregularidades, es pertinente contextualizar de manera general los fundamentos que sirvieron para la expedición de la resolución recurrida, con el fin de examinar posteriormente los argumentos de la apelante:

- El proyecto se denomina **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCIÓN, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú, en el departamento de Norte de Santander.
- Informe técnico del 9 de septiembre de 2025: tuvo en cuenta los siguientes criterios:
 - i) Antecedentes. ii) Actividades aportadas por el solicitante: descripción de las actividades del proyecto, fases del proyecto: pre operativa, operativa y de funcionamiento. iii) Identificación y evaluación de posibles impactos: a) Bióticos: recurso hídrico, recurso biodiversidad, recurso aire, recurso suelo. b) Socio económicos.
- Concepto técnico: consolida el concepto espacial, cartográfico, geográfico, respecto de la afectación directa de conformidad con la sentencia SU-123 de 2018 y la

⁶ Sentencia SU 123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos – Rodrigo Uprimmy Yepes consultable en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

verificación de los asentamientos donde se llevan a cabo usos y costumbres, tránsito y movilidad de la comunidad étnicas, con fundamento en la Directiva 08 de 2020.

- Para el presente caso, se entenderá zona de reserva campesina con la sigla ZRC.

Teniendo en cuenta lo anterior, procedemos a analizar los motivos de inconformidad de la recurrente, no sin antes invocar el **procedimiento** establecido en la Directiva 08 de 2020 y de obligatorio cumplimiento aplicado por la Subdirección Técnica para la determinación de procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, (página 7 y 8):

1. Verifica que la información aportada por el solicitante cumpla con los requisitos para adelantar el trámite correspondiente.
2. Identifica las actividades a desarrollar para el proyecto, obra o actividad objeto de análisis que han sido señaladas por el peticionario.
3. Incorpora en la base de datos geográfica el área específica objeto de intervención aportada por el solicitante.
4. Incorpora en la base de datos geográfica el área de influencia aportada por el solicitante.
5. Consulta las bases de datos institucionales de comunidades étnicas para identificar aquellas que posiblemente sean susceptibles de ser afectadas por el desarrollo del proyecto, obra o actividad, teniendo en cuenta los siguientes ítems: **i)** Nombre de la base de datos. **ii)** Detalle de la información consultada. **iii)** Fuente y, **iv)** Año.
6. Realiza el análisis cartográfico, correspondiente al análisis de topografía, hidrografía, vías de acceso, división político-administrativa e infraestructura social, entre otros, existentes en el contexto territorial del Proyecto, Obra o Actividad y de las comunidades étnicas que surjan del análisis anterior (paso 5).
7. En caso de identificar comunidades étnicas susceptibles de ser afectadas por el desarrollo del proyecto, obra o actividad, se realiza el análisis geográfico consistente en identificar las zonas de asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad; el contexto territorial y las relaciones que se dan en ese entorno.
8. Realiza el análisis geográfico del proyecto, consistente en el estudio de las relaciones que se tejen entre individuos, naturaleza y sociedad en un espacio y tiempo determinado, haciendo uso de técnicas asociadas a la ubicación y distribución de fenómenos geográficos. Estas relaciones pueden ser de orden político, social, económico, cultural y pueden crear, modificar y transformar el espacio donde se desarrollan.
9. Realiza el análisis geográfico y establece si hay coincidencia o no entre los contextos geográficos del proyecto y la comunidad étnica, que determine la posibilidad de percibir o no posibles afectaciones directas sobre la comunidad étnica, por la realización de las actividades del proyecto, obra o actividad. Como resultado surgen tres eventos: **i)** Si existe coincidencia se emite un concepto que determina la procedencia de consulta previa. **ii)** Si no existe coincidencia se emite un concepto que determina la no procedencia de consulta previa. **iii)** Si la información no permite determinar la coincidencia, se deberá realizar visita de verificación en campo.

Lo anterior nos lleva a estudiar los argumentos de inconformidad de la parte recurrente:

1. Sobre la inexistencia de traslape técnico y registral:

*Afirma la recurrente que de acuerdo con lo informado por la Dirección de Asuntos Étnicos - DAE mediante radicados de fechas 04 y 10 de junio de 2025, el polígono del proyecto **no presenta traslapes con solicitudes de formalización de territorios colectivos, resguardos indígenas, ni procesos de compra de tierras en la zona.***

2. Sobre la falta de evidencia de afectación directa:

*Expone la apelante que la decisión recurrida se fundamenta en una supuesta coincidencia y cercanía geográfica, pero **no existe una prueba técnica que demuestre una afectación***

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025"

directa, real y efectiva sobre el Pueblo Indígena Motilón Barí, toda vez que el área de la ZRC se encuentra por fuera de sus territorios formalizados o en proceso de formalización.

Previo al análisis de estos argumentos es pertinente estudiar la evolución del concepto de afectación directa en la consulta previa, teniendo en cuenta que inicialmente se centraba en la presencia física de una comunidad en un territorio y posteriormente progresó a un criterio más amplio que considera el impacto positivo o negativo sobre las condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales o espirituales y la identidad y formas de vida de las comunidades étnicas, según lo estableció la Corte Constitucional en la SU-123 de 2018, el cual ha sido reiterativo en sentencias posteriores⁷.

Este avance del concepto de afectación directa comprende:

- **Enfoque territorial inicial:** la identificación de la procedencia o no de consulta previa se establecía principalmente en la verificación de la presencia de una comunidad étnica en el territorio donde se proyectaba un proyecto, obra o actividad, un enfoque que se consideraba limitado al elemento físico.
- **Criterio de afectación directa:** A partir de la sentencia SU-123 de 2018, la Corte Constitucional, incluyó el criterio de "afectación directa", que va más allá de la simple presencia física.
- **Ampliación del concepto:** La afectación directa se define actualmente como el impacto, positivo o negativo, que un proyecto, obra o actividad puede tener sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales de una comunidad étnica.

Es decir, el concepto de afectación directa en el contexto de la consulta previa ha avanzado para incluir los siguientes criterios y principios:

1. **Situación jurídica y derechos colectivos:** en un proyecto, obra o actividad se considera afectación directa cuando produce cambios en la posición legal o en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos.
2. **Territorio:** Se valora el territorio en una doble dimensión:
 - 2.1. **Geográfica:** El espacio legalmente reconocido, como los resguardos o territorios colectivos.
 - 2.2. **Amplia:** Las zonas habitualmente ocupadas y donde se desarrollan las actividades tradicionales económicas, culturales y espirituales.
3. **Impactos en el entorno vital:** Se consideran las consecuencias sobre:
 - 3.1. **Salud:** La salud individual y colectiva de los miembros de la comunidad.
 - 3.2. **Medio Ambiente:** La calidad del entorno ecológico que sustenta sus vidas y actividades.
 - 3.3. **Estructuras sociales y culturales:** El impacto sobre los modos de vida, las costumbres, las prácticas y la cohesión social de la comunidad.
4. **Principios Fundamentales relacionados:**
 - 4.1. **Justicia distributiva:** Se asegura un reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales, sin discriminación por el origen de la población.
 - 4.2. **Justicia participativa:** Se exige la intervención activa y significativa de las comunidades afectadas.
 - 4.3. **Principio de sostenibilidad:** Se busca que el desarrollo no deteriore los ecosistemas que sustentan la vida.
 - 4.4. **Principio de precaución:** Se impone la abstención de actuar cuando existe duda sobre posibles daños graves a la naturaleza o a la comunidad.

⁷ Sentencia SU 123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos – Rodrigo Uprimmy Yepes consultable en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>.

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025"

Lo anterior impone el deber de realizar un análisis específico del impacto de un proyecto, obra o actividad más allá de lo meramente geográfico, para determinar el impacto positivo o negativo sobre las condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales o espirituales, y la identidad y formas de vida de las comunidades étnicas y poder establecer la procedencia y determinación de la consulta previa.

Ahora bien, el concepto de afectación directa, igualmente se encuentra vinculado al concepto de coincidencia de territorios, el cual es diferente al concepto de traslape de territorios, que en la práctica se puede confundir. En este sentido, es oportuno definir sus diferencias para entender el momento de activación de la consulta previa:

Traslape de territorios:

- Se refiere a la superposición física o geográfica entre el territorio colectivo de un grupo étnico y el área donde se planea realizar un proyecto, obra o actividad.
- Es una condición espacial inicial: se identifica una afectación territorial, pero aún no se ha determinado el impacto directo sobre las formas de vida del grupo étnico.
- Por sí solo, el traslape no activa la consulta previa, es una señal de alerta que requiere una evaluación adicional.

Coincidencia de territorios:

- Ocurre cuando el traslape territorial analizado determina que el proyecto, obra o actividad podría causar una afectación directa a la integridad social, económica, cultural, espiritual o ambiental de un grupo étnico.
- Implica que las formas de vida, subsistencia, creencias y organización social del grupo se verán impactadas.
- Esta coincidencia de territorios es relevante para activar el derecho a la consulta previa, dando lugar a la participación del grupo étnico en el proceso para tomar decisiones informadas y proteger su patrimonio y derechos.

Con respecto a este último criterio de coincidencia de territorios, se debe señalar que, aunque relevante no es el único ni principal factor para determinar la procedencia de consulta previa, teniendo en cuenta que es más importante el **impacto directo y específico que un proyecto, obra o actividad pueda tener sobre los pueblos étnicos** afectando sus tierras, territorios o la protección de su cultura y subsistencia. La consulta debe ser un proceso intercultural de diálogo para lograr un consentimiento libre, previo e informado, protegiendo sus derechos fundamentales.

En este sentido procedemos a analizar la información aportada por la apelante, con el fin de verificar de conformidad con el procedimiento establecido en la Directiva 08 de 2020, relacionado anteriormente y aplicado por la Subdirección Técnica, si le asiste razón en cuanto a sus argumentos relacionados anteriormente.

1. Sobre la inexistencia de traslape técnico y registral:

*De acuerdo con lo informado por la Dirección de Asuntos Étnicos - DAE mediante radicados de fechas 04 y 10 de junio de 2025, el polígono del proyecto **no presenta traslapes con solicitudes de formalización de territorios colectivos**, resguardos indígenas, ni procesos de compra de tierras en la zona."*

El Convenio 169 de la OIT (integrado al Bloque de Constitucionalidad), protege no solo las tierras tituladas, sino los territorios que las comunidades "ocupan o utilizan de alguna otra manera", por lo tanto, la ausencia de un "traslape" como respuesta a una petición, no significa ausencia de afectación a zonas de caza, pesca, sitios sagrados o rutas de tránsito de comunidades aledañas a un proyecto. Es decir, aunque la DAE certifique que no hay traslape, la jurisprudencia constitucional exige determinar si el proyecto genera un impacto ambiental, cultural o social.

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025"

En este sentido, la Sentencia SU-123 de 2018 de la Corte Constitucional, advierte que los traslapes no deben medirse solo con criterios geográficos rígidos, sino mediante el análisis de la afectación directa. Si la Zona de Reserva Campesina (ZRC) limita el crecimiento natural de un resguardo o interfiere con su soberanía alimentaria, hay afectación directa, aunque no haya traslape de polígonos.

Por lo tanto, este argumento fundamentado en la certificación de la DAE es insuficiente porque se limita a un cruce de datos (escrituras, mapas oficiales, etc.), omitiendo que el derecho de las comunidades étnicas nace de la ocupación histórica y no de un registro administrativo, y la ausencia de un traslape consignado en un documento no garantiza que no haya una afectación directa en el territorio, en consecuencia, validar la zona de reserva campesina basándose solo en este informe técnico, sin una **verificación en territorio**, vulnera los derechos territoriales preexistentes de los pueblos étnicos del Catatumbo, cuyo uso ancestral del suelo prevalece sobre cualquier base de datos.

2. Sobre la falta de evidencia de afectación directa:

*La decisión recurrida se fundamenta en una supuesta coincidencia y cercanía geográfica, pero **no existe una prueba técnica que demuestre una afectación directa**, real y efectiva sobre el Pueblo Indígena Motilón Barí, toda vez que el área de la ZRC se encuentra por fuera de sus territorios formalizados o en proceso de formalización.*

En términos generale se advierte que la parte recurrente confunde "afectación directa" con "superposición de linderos". Es pertinente reiterar que la afectación directa es un concepto socio cultural, jurídico y ambiental, no simplemente cartográfico. La resolución impugnada señala que, aunque los resguardos formalizados estén a 10 y 13 km, la ZRC colinda directamente con la pretensión territorial de ampliación del Pueblo Barí (Página 13).

Ahora bien, como se ha indicado anteriormente, la Sentencia SU-123 de 2018 define la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales y en este sentido la Subdirección Técnica concretó: **i.** La zona de reserva campesina altera estas condiciones al imponer una figura jurídica ajena sobre áreas de interés étnico. **ii.** El análisis geográfico determinó que la economía Barí se basa en la caza, pesca y recolección en áreas de bosque y la ZRC, al fomentar una economía agrícola desplaza estas prácticas y genera pérdida de su autonomía alimentaria. (Página 12-13).

Lo anterior tiene coherencia con el Convenio 169 de la OIT (Art. 15), que reconoce el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras (entendidas estas como su entorno vital, no solo el titulado).

Tampoco se debe olvidar que la comunidad étnica es seminómada y circular (Página. 11) y la creación de una ZRC con asentamientos campesinos permanentes y propiedad privada, irían en contravía con la cosmovisión de la comunidad étnica. (Página. 12).

Finalmente, no solo es la comunidad Barí, por el contrario, existen otras comunidades como, Saphadana, Batroctora, Irocobingcayra, Isthoda y Beboquira, asentadas en áreas pretendidas para ampliación (Pág. 11) y el establecimiento de la ZRC en estas zonas altera su situación jurídica sobre la tierra. (Página. 13).

En resumen, la afirmación que no existe prueba técnica de afectación directa es errada, por el contrario, la Subdirección Técnica, mediante el análisis de relaciones espaciales (Página. 10), logró determinar que la ZRC no es una medida inocua, sino que genera una afectación directa en: **i.** La economía tradicional de caza y pesca. **ii.** En el modelo de movilidad (seminomadismo) y, **iii.** En la seguridad jurídica de las pretensiones de ampliación del Pueblo Barí.

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025"

3. Sobre la compatibilidad del modelo económico de la ZRC:

*Los objetivos de las Zonas de Reserva Campesina, según el Decreto 1147 de 2024, se orientan a la economía familiar campesina de pequeña escala y la protección ambiental, por lo cual **no es cierto que se pretenda imponer una agricultura intensiva** que choque con los usos y costumbres de las comunidades étnicas.*

La sentencia SU-123 de 2018, aclara que la consulta previa no depende de la magnitud del impacto (si es grande o pequeña escala), sino de la afectación en el entorno vital de la comunidad étnica, es decir, existe afectación directa cuando se altera el modelo de vida o la estructura social de la comunidad étnica. Aunque la ZRC sea de pequeña escala, como lo expresa la apelante, introduce un modelo de propiedad privada/familiar en un espacio que el Pueblo Barí usa de forma colectiva y rotativa.

En este sentido, la Subdirección Técnica, señala que la ZRC impone una "sedentarización" del uso del suelo, lo cual es intrínsecamente incompatible con el sistema de "seminomadismo" y ciclos de recuperación del bosque que practica el Pueblo Barí, como parte de su cosmovisión. (página 13).

El Decreto 1147 de 2024, invocado por la recurrente, busca formalizar el territorio campesino, pero crea un choque de jurisdicciones sobre un mismo territorio, razón por la cual se debe tener en cuenta lo establecido en el Convenio 169 de la OIT (Art. 14.1), que obliga al Estado a salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos.

Al otorgar derechos de reserva campesina sobre áreas de uso de la comunidad Barí, el estado está limitando legalmente la capacidad de esta comunidad étnica para ejercer su autoridad tradicional (Justicia propia y Ley de Origen) y la creación de figuras que incorporen otros usos del suelo (ambientales o campesinos), sobre territorios étnicos sin consulta previa, vulnera la **autodeterminación**.

La resolución impugnada evidencia que las actividades de caza y pesca del Pueblo Barí requieren áreas de bosque no fragmentadas, por lo tanto, la economía campesina, por muy pequeña que sea, fragmenta el ecosistema mediante cercados y cultivos, lo que podría ahuyentar la fauna silvestre y alteraría la alimentación tradicional del pueblo indígena. (página 11 -12).

En este sentido, se desvirtúa este argumento por cuanto la compatibilidad de los modelos económicos no es un juicio que corresponda hacer unilateralmente a la Subdirección Técnica o al ejecutor del proyecto, por el contrario, la Resolución ST-1435 de 2025 apelada, acertadamente identifica que a pesar de los fines meritorios del Decreto 1147 de 2024, la constitución de la ZRC altera la **situación jurídica y el uso ancestral** del territorio por parte del Pueblo Barí (Página. 13).

Ahora bien, la afirmación de una supuesta pequeña escala de agricultura, no elimina el riesgo de fragmentación territorial ni la interferencia en la gobernanza indígena. Por el contrario, la creación de una reserva agraria sobre áreas de ocupación histórica de la comunidad Barí, constituye una afectación directa al imponer un modelo de propiedad que colisiona con la visión colectiva y espiritual de la comunidad étnica, haciendo que la consulta previa sea un requisito obligatorio para garantizar la armonización de derechos entre campesinos e indígenas.

4. Sobre la distancia como factor de exclusión:

El proyecto se localiza a una distancia de 10 y 13 km de los Resguardos Motilona Barí (Barira) Catalaura y Motilón Barí, distancia que se considera suficiente para garantizar que no existan impactos directos que vulneren la autonomía o la supervivencia de dicho pueblo indígena.

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

Partiendo de la base que la distancia física no equivale a la ausencia del impacto, es pertinente manifestar que la resolución impugnada determina que el Pueblo Barí es seminómada y su entorno vital excede los límites del resguardo. Una distancia de 10 km es nula para una comunidad cuyas rutas de caza, recolección y sitios de importancia espiritual se extienden por toda la cuenca del Catatumbo (Página. 11).

Debemos reiterar que la Sentencia SU-123 de 2018⁸, establece que la afectación directa ocurre cuando hay una perturbación en las estructuras sociales, espirituales o culturales, independientemente de la cercanía física. Para los pueblos étnicos, el área de afectación coincide con su **territorio ancestral y de uso**, el cual, en el caso de la comunidad Barí, incluye las zonas donde se pretende constituir la ZRC. Además, la Subdirección Técnica identificó comunidades étnicas fuera del resguardo que están mucho más cerca del proyecto que los 10 km alegados. (Página. 11).

En este sentido, el Convenio 169 de la OIT (Art. 13.2) indica que el término tierras incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos interesados ocupan o utilizan.

Descendiendo en el presente caso, la creación de una ZRC a 10 km genera un **impacto indirecto pero determinante** en la seguridad del Pueblo Barí. La ZRC atrae mayor presencia humana, infraestructura y cambio de uso de suelo, lo que genera un cerco territorial que asfixiaría la posibilidad de ampliación del resguardo y desplazaría la fauna silvestre hacia el interior, agotando los recursos de la comunidad étnica. (Página 13).

Por lo tanto, resulta improcedente este argumento al pretender utilizar la distancia física para evitar la consulta previa con la comunidad étnica, por el contrario, la Resolución ST-1435 de 2025 impugnada, aplicó correctamente el concepto de “**Territorio Amplio**”, reconociendo que el Pueblo Barí ejerce usos tradicionales en las zonas aledañas a sus resguardos formalizados.

Establecer que 10 km es una distancia suficiente para evitar impactos, sería un juicio arbitrario que desconoce la **dinámica nómada del Pueblo Barí** y el principio de integralidad territorial (Convenio 169 OIT).

5. Sobre la suficiencia de los registros oficiales (Seguridad Jurídica):

*La administración debe proferir sus decisiones con base en la información oficial de las bases de datos... pretender la consulta previa sobre áreas de 'pretensión' que no cuentan con un inicio de trámite administrativo **genera inseguridad jurídica** para los procesos de formalización de la propiedad campesina.*

Es oportuno tener en cuenta que la seguridad jurídica no puede construirse sobre la base de omitir la realidad del territorio de una comunidad étnica y en consecuencia, la protección del territorio indígena no depende de la existencia de un acto administrativo de constitución o titulación.

La Sentencia SU-123 de 2018 impone al estado el deber de **Debida Diligencia**. Esto significa que si la entidad tiene indicios de presencia étnica (como ocurre en el Catatumbo), debe actuar bajo el principio de precaución a favor de la comunidad.

La resolución impugnada, advierte que formalizar la ZRC sobre áreas de pretensión de la comunidad Barí crearía un conflicto de derechos de difícil reparación, lo cual sí generaría inseguridad jurídica para los mismos campesinos al entregarles tierras con vicios de reclamación étnica. (página 13).

Por lo tanto, si bien la formalización campesina es un fin constitucional, el derecho a la Consulta Previa es un derecho fundamental y para el presente caso, ante la colisión entre un trámite administrativo agrario y un derecho fundamental étnico, **prevalece este último**

⁸ Sentencia SU 123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos – Rodrigo Uprimmy Yepes consultable en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>

Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

por mandato del Convenio 169 de la OIT. La consulta previa es, precisamente, el mecanismo para dar seguridad jurídica a ambas partes. Siguiendo el precedente de la Sentencia SU-123 de 2018, la Subdirección Técnica, hizo bien al proteger el territorio en su concepto amplio. Validar la ZRC ignorando las pretensiones y asentamientos del Pueblo Barí, identificados en la resolución impugnada, configuraría una vulneración al derecho fundamental a la consulta previa y dejaría el acto administrativo de constitución de la ZRC expuesto a futuras acciones legales. La consulta es el único camino para armonizar la formalización campesina con los derechos preexistentes de la comunidad étnica Barí.

Así las cosas, y analizado de manera individual cada argumento expuesto por la parte apelante, podemos concluir que no existe razón para revocar la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025 y en su lugar se confirmará en todas sus partes, teniendo en cuenta que la resolución recurrida no incurrió en los yerros de hecho o de derecho alegados por la Agencia Nacional de Tierras. Por el contrario, el acto administrativo se ajusta a derecho al reconocer que la protección del territorio ancestral del Pueblo Motilón Barí, trasciende la mera delimitación cartográfica de resguardos formalizados, integrando el concepto de territorio amplio que obliga a realizar la consulta previa ante cualquier riesgo de afectación directa. Igualmente, no se configura un error de hecho, toda vez que la presencia y las pretensiones de ampliación de la comunidad son hechos notorios en la zona del Catatumbo como tampoco un error de derecho, pues la decisión se fundamenta en el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia SU-123 de 2018), los cuales exigen salvaguardar la autonomía étnica frente a figuras de ordenamiento ajenas a su cosmovisión.

Lo anterior se complementa, en que la resolución impugnada realiza un análisis integral de los criterios y conceptos establecidos en la sentencia indicada y Directiva No. 08 de 2020.

Dicho análisis, se encuentra desarrollado en la resolución objeto del presente recurso, para el PUEBLO INDÍGENA MOTILÓN BARÍ. Es preciso destacar que las conclusiones a las que se arribaron, fueron producto del procedimiento aplicado en la directiva 08 de 2020 y preceptos jurisprudenciales existentes e indicados en el inicio de este acto administrativo, el cual origina el concepto técnico que se fundamenta con el informe técnico presentado por el ejecutor el proyecto del 9 de septiembre de 2025.

Así las cosas, se puede concluir con total certeza, que esta entidad, tuvo la oportunidad de analizar los impactos económicos, sociales, culturales y bióticos que el proyecto podía generar sobre la comunidad étnica afectada directamente por el proyecto.

Dicho esto, para el caso sometido a estudio, se advierte que la Resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025, es un acto administrativo, fundamentado en los principios de legalidad, seguridad jurídica, moralidad administrativa y confianza legítima.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior,

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar en todas sus partes la **Resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025**, proferida por la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, con relación al proyecto **“DELIMITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA ZONA DE RESERVA CATATUMBO FASE 1 “UNA INICIATIVA AGRARIA DE PAZ”, EN LOS MUNICIPIOS DE HACARÍ, TEORAMA, SAN CALIXTO, EL CARMEN, EL TARRA, TIBÚ Y CONVENCION, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER.”**, localizado en jurisdicción de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama y Tibú, en el departamento de Norte de Santander, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión a la ejecutora del proyecto, señora Lina María Salcedo Mesa, al correo electrónico: lina.salcedo@ant.gov.co¹¹ y





Continuación de la Resolución 004 del 23 de abril de 2026 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la resolución ST-1435 del 16 de septiembre de 2025”

jennifer.gonzalez@ant.gov.co¹², conforme lo autorizado en la solicitud y, al Pueblo Indígena Motilón Barí, al correo electrónico: natubaiyibari@gmail.com¹³

TERCERO: Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Dada en Bogotá a los 23 días del mes de Abril de 2026

PEDRO PABLO SALAS HERNÁNDEZ
Director
Autoridad Nacional de Consulta Previa

Elaboró: Mary Luz Landinez Murillo -Abogada Contratista Área Jurídica DANCP	Revisó: Carlo Mario Hoyos Morales – Líder Área Jurídica – Área Jurídica DANCP
	
Revisó: Juan David Rivera Méndez – Abogado Contratista- Área Jurídica DANCP	Aprobó: Pedro Pablo Salas Hernández- Director DANCP
	

11 y 12 correo electrónico que autoriza el apelante en el escrito del recurso.
13 correo electrónico comunidad étnica.