

CONCEPTO JURIDICO AMBIENTAL.

Aeropuerto Golfo de Morrosquillo (Tolú) – Resolución No. ST-0384 del 21 de marzo de 2025 – Consulta Previa

PARA:	Manuel Alejandro Tapasco – Antropólogo Especializado
DE:	Andrés Felipe Romero – Asesor Legal GGACF Aerocivil
FECHA:	Junio de 2026
ASUNTO:	Análisis de viabilidad, riesgos fiscales y disciplinarios sobre el mecanismo de Giro Directo mediante Resolución a las comunidades étnicas de Tolú (Sucre) en el marco del Proceso de Consulta Previa del "PROYECTO AMPLIACIÓN, MODERNIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL AEROPUERTO GOLFO DE MORROSQUILLO" (Código Interno: PROY-03379).

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO PROCESAL

1. La Orden Judicial y la Apertura del Proceso:

Mediante la Resolución Número ST-0384 del 21 de marzo de 2025, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) del Ministerio del Interior, en estricto acatamiento al fallo de tutela confirmado por el Tribunal Administrativo de Sucre, declaró la procedencia de la Consulta Previa para el proyecto aeroportuario de Tolú (PROY-03379). Se identificó afectación directa sobre dos comunidades étnicas legalmente reconocidas: el Cabildo Indígena Isla de Gallinazo (Pueblo Zenú) y el Consejo Comunitario de Negritudes Nelson Mandela.

2. Estado de las Actuaciones (Vigencia 2025-2026):

- Con el Consejo Comunitario Nelson Mandela, la etapa de Preconsulta se declaró formalmente surtida y abierta el 22 de febrero de 2026 bajo el Acta de Reunión de Consulta Previa correspondiente, logrando la concertación de su Ruta Metodológica.
- Con el Cabildo Indígena Isla de Gallinazo, tras una sesión fallida el 25 de noviembre de 2025, se instaló formalmente la Preconsulta el 23 de febrero de 2026. Esta comunidad fijó una mesa de trabajo autónoma y bilateral para el diseño final de su Ruta Metodológica e incorporó un equipo interdisciplinario propio.

3. El Conflicto de Ejecución Logística:

Históricamente, la Aerocivil ha cubierto los gastos logísticos (transporte, alimentación, defensores técnicos y peritos de las comunidades) mediante contratos de licitación pública con terceros. No obstante, frente a las solicitudes de autonomía de los consultados y buscando optimizar los tiempos administrativos, se ha puesto en consideración de este despacho la viabilidad de implementar el modelo de Giro Directo de Recursos a las Comunidades Tradicionales mediante Acto Administrativo (Resolución), evaluando la adopción de este mecanismo de pago directo por parte de la entidad pública estructuradora.

II. ANALISIS TECNICO Y JURIDICO

El análisis legal de esta asesoría se fundamenta en un juicio de ponderación entre el bloque de constitucionalidad que protege la autonomía étnica y las normas imperativas de derecho administrativo, presupuestal y de contratación estatal. El dinero del Estado transferido a particulares mantiene su naturaleza de recurso público hasta su efectiva y debida ejecución. Por ende, la viabilidad de este mecanismo en la Aerocivil se supedita a las siguientes fronteras legales:

1. Viabilidad Administrativa y Viabilidad de las Transferencias Colectivas

- **Legitimación Colectiva:** Es viable realizar transferencias directas exclusivamente a las cuentas bancarias institucionales registradas a nombre del *Cabildo Indígena Isla de Gallinazo* y del *Consejo Comunitario Nelson Mandela* (con sus respectivos NIT institucionales), tal como lo validó el Ministerio del Interior y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia SU-123 de 2018).
- **Igualdad en el Diálogo Intercultural:** Amparado en la Sentencia T-969 de 2014, el ejecutor del proyecto (Aerocivil) debe sufragar los costos de asesores externos y logística para equilibrar la balanza en diálogos con megaproyectos de alta complejidad técnica. El Decreto 1372 de 2018 ratifica que la entidad interesada asumirá estos costos derivados.
- **Condicionamiento a Hitos Concretos (DANCP):** Es viable estructurar el giro en porcentajes específicos atados a actas formales del Ministerio del Interior (v.g., 40% contra Apertura, 30% contra Taller de Impactos, 30% contra Protocolización), bloqueando el flujo de fondos si la etapa no ha sido certificada por la autoridad garante.
- **Control Extrínseco de Recursos Públicos:** Se puede (y se debe) exigir contractualmente que las comunidades entreguen un informe final financiero que contenga facturas, contratos de prestación de servicios generales o de consultorías externas como requisito indispensable para liberar el último pago o liquidar el compromiso.

2. Limitaciones Legales, Restricciones Presupuestales y Prohibiciones de Control

- **Restricción de Cuentas Personales (Línea Roja Disciplinaria):** Bajo ninguna circunstancia se puede autorizar transferencias a cuentas personales de los líderes comunitarios o sus representantes de manera individual. Hacerlo constituye una desviación de fondos y falta gravísima disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación (PGN).
- **Prohibición de Auxilios o Donaciones Gratuitas:** La prohibición del Artículo 355 de la Constitución Política es taxativa. El acto administrativo que reconozca la obligación debe justificar el recurso estrictamente como "costo operativo tasado para la materialización del derecho fundamental a la consulta previa", plenamente desglosado en el presupuesto de la Ruta Metodológica.
- **Inviolabilidad de la Autonomía Étnica (Vicios de Consentimiento):** La Aerocivil no puede imponer ni vetar qué profesionales o proveedores contraten las comunidades con el dinero girado. La intromisión viciaría el consentimiento libre de la consulta.
- **Independencia de la Reserva Presupuestal:** No se pueden utilizar fondos generales del contrato de obra actual (*Contrato No. 23000821 H4 de 2023* celebrado con el *Consorcio Aeropuerto Tolú SC*) para hacer transferencias por fuera de la ley de contratación. La consulta previa la debe pagar directamente la entidad estatal a través de sus rubros de funcionamiento o inversión de estructuración específicos, respaldados por un CDP independiente.

III. CONCEPTO Y RECOMENDACIONES

Como Asesor Legal del Grupo de Gestión Ambiental y Control Fauna, y tras evaluar de manera objetiva el balance de control fiscal y disciplinario, considero viable de manera condicionada respecto a la implementación del Giro Directo mediante Resolución. El mecanismo propuesto es administrativamente superior para garantizar los plazos judiciales de la tutela y salvaguardar los Derechos Humanos de las comunidades de Tolú; sin embargo, eleva el nivel de riesgo de control patrimonial, el cual debe ser mitigado mediante las siguientes recomendaciones contractuales:

- Cuadro Técnico-Comparativo de Conveniencia Institucional:

Criterio de Evaluación	Modelo A: Licitación Tradicional (Terceros)	Modelo B: Giro Directo (Resolución Aerocivil)
Garantía de Derechos Humanos (Preferencia Étnica)	CRÍTICO. Las comunidades de Tolú ya han manifestado tensiones por impactos ambientales no considerados y denuncias de hostigamientos. Imponerles un contratista logístico tercerizado rigidiza el diálogo y aumenta la probabilidad de nuevas tutelas y parálisis de la obra.	EXCELENTE. Satisface la exigencia de las comunidades de contar con sus propios asesores interdisciplinarios sectoriales (antropólogos, biólogos marinos, ingenieros hidráulicos) para revisar los estudios de impacto ambiental expuestos por la Aerocivil.
Riesgo Fiscal (Contraloría General)	BAJO. El control recae sobre un contratista externo bajo la Ley 80, con pólizas de cumplimiento estándar.	MEDIO-MITIGABLE. Requiere que la supervisión de la Aerocivil audite minuciosamente los informes de gastos comunitarios. Si una comunidad gasta el dinero en fines ajenos a la consulta, el ordenador del gasto en la Aerocivil responde fiscalmente por daño patrimonial.
Celeridad Administrativa (Plazos de Tutela)	DEFICIENTE. El trámite de una nueva licitación pública o selección abreviada para operación logística tardaría meses, violando los términos perentorios que vigilan los jueces de la república en el marco de la tutela.	EFICIENTE. Al estar las mesas de preconsulta activas en este momento (2026), la concertación de los presupuestos de las Rutas Metodológicas permite expedir los actos administrativos de giro de forma expedita.

Recomendaciones Imperativas de Blindaje:

- Aseguramiento de la Autonomía Presupuestal Ex-ante:** El proceso consultivo PROY-03379 debe correr por un canal presupuestal e institucional completamente independiente al contrato de ejecución de obra

lado aire/lado tierra (Contrato No. 23000821 H4 de 2023). Se debe tramitar un Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) específico de la Aerocivil que ampare de manera autónoma los gastos de la consulta.

2. **Exigencia del Desglose Presupuestal Detallado en la Ruta Metodológica:** Antes de la suscripción de la Resolución de reconocimiento de la obligación, el equipo técnico debe co-diseñar con las comunidades una matriz de rubros detallada (v.g. honorarios del equipo consultor comunitario por mes, logística de transporte para visitas al Arroyo Pichilín, papelería y registro fílmico). Este anexo técnico constituirá la base de control ante la Contraloría General de la República.
3. **Condicionamiento del Desembolso Final a la Entrega de la Defensa Técnica:** Establecer contractualmente en la resolución que el último 30% del recurso no se transferirá hasta que los representantes legales alleguen los contratos firmados con sus asesores y el informe metodológico donde se evidencie el análisis social realizado frente a las obras del lado aire, lado tierra y las intervenciones hidráulicas del Arroyo Pichilín.

En conclusión, el mecanismo de reconocimiento de obligaciones y giro directo por resolución administrativa se advierte jurídicamente viable y viable en términos de gestión pública, siempre que la entidad condicione los desembolsos a una auditoría estricta de los soportes de gasto y al cumplimiento material de los hitos procesales certificados por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. De esta manera, se armoniza la protección de los derechos fundamentales de las comunidades tradicionales con el estricto cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y moralidad administrativa que rigen las actuaciones de la Aeronáutica Civil.

Cordialmente,

ANDRES FELIPE ROMERO GUTIERREZ
Asesor Consultor Legal Ambiental DOA (CPS)
26001040 H3 DE 2026



Alcance del concepto: El presente concepto constituye una orientación jurídica interna de carácter no vinculante para terceros, elaborada con base en la información y documentación aportada por el consultante. No reemplaza la interpretación oficial de la autoridad ambiental competente o de cualquier otra autoridad. En caso de pronunciamiento divergente de dicha autoridad, la situación deberá ser nuevamente sometida a esta dependencia o al suscrito.