CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Referencia:	NULIDAD Radicación núm.: 11001-03-24-000-2019-00262-00 Demandante: YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ Demandados: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y OTROS Litisconsortes: COMUNIDAD ARHUACO Y OTROS Terceros: COMUNIDAD WAYÚU Y OTROS Impugnadores: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES (ASOCAPITALES) Y OTROS Coadyuvantes: CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR / PROGRAMA POR LA PAZ (CINEP) Y OTROS *Amicus curiae*: CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO (CAJAR) Y OTROS

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala[1] decide en única instancia la demanda de nulidad promovida por el señor Yefferson Mauricio Dueñas Gómez, contra el Decreto 1500 de 6 de agosto de 2018[2], expedido por el Presidente de la República, el Ministro del Interior, la Ministra de Cultura y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. El señor Yefferson Mauricio Dueñas Gómez presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad[3], con base en las siguientes pretensiones:

> *"[…]* ***1. PRETENSIÓN PRINCIPAL:*** *Que se declare la nulidad del Decreto 1500 del 6 de agosto de 2018 […].*
>
> ***2. PRETENSIÓN SUBSIDIARIA:*** *En caso de que la pretensión principal no llegue a prosperar, respetuosamente solicito que se declare la nulidad de los artículos 5, 6, 7 y 9 del Decreto 1500 de 2018 del 6 de agosto de 2018* (sic) *[…]"* (negrilla del texto).

[1] Mediante auto de 14 de marzo de 2024 se declararon infundados los impedimentos manifestados por los Consejeros de Estado doctores Oswaldo Giraldo López, Germán Eduardo Osorio Cifuentes y Hernando Sánchez Sánchez.
[2] *"[…] Por el cual se redefine el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la "Línea Negra", como ámbito tradicional, de especial protección, valor espiritual, cultural y ambiental, conforme los principios y fundamentos de la Ley de Origen, y la Ley 21 de 1991, y se dictan otras disposiciones […]".*
[3] Previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, *"[…] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

I.1.1. Fundamentos de derecho y concepto de la violación

2. El demandante sostiene que el Decreto 1500 incurre en las causales de nulidad de falsa motivación, falta de competencia, expedición irregular y transgresión del ordenamiento jurídico superior, por las siguientes razones:

i) Falsa motivación

3. Explicó que, al momento de la expedición del Decreto 1500, no existía el mapa cartográfico oficial de la Línea Negra elaborado por el IGAC, ni la versión definitiva del *"Documento Madre",* elaborado por los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta.

4. Mencionó que el Decreto 1500 se publicó en el Diario Oficial 50.677 de 6 de agosto de 2018, sin incluir la cartografía del IGAC anexa al acto administrativo. También afirmó que, al momento de la expedición del Decreto 1500, solo existía la versión preliminar del estudio antropológico titulado *"[…] Avance de Documento Madre de la Línea Negra - Jaba Séshizha […]".* Consideró que esa omisión no permite definir el territorio ancestral de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta ni identificar sus sitios sagrados.

ii) Expedición irregular por desconocimiento del derecho a la consulta previa

5. Consideró que el Decreto 1500 trasgredió el derecho a la consulta previa de *"[…] las comunidades indígenas Wayuu y Chimila y los Consejos Comunitarios de las Comunidades negras Los Palenques de Juan y Medio, Los Moreneros, El Negro Robles, Nelvis Aragón, Valentina Ospinto, Las Américas, Las Balsas, La Guayabita de Mongui, Axe para los Negros, Afrourranga, Antonio Solano, FECECN, Puerto Colombia, La Nueva Esperanza de los Negros, Predio El Carmen, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla y Cascajalito […]".*

6. Agregó que, según lo dispuesto en los artículos 2.°, 7.°, 8.°, 79 y 330 de la Constitución Política, en la Ley 21 de 4 de marzo de 1991[4], en el artículo 6.° del Convenio 169 de la OIT, en el artículo 46 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011[5] y en el artículo 2.1.2.1.13 del Decreto 1081 de 26 de mayo de 2015[6], era necesario consultar a los citados grupos étnicos previo a la expedición del Decreto 1500, porque la Línea Negra se traslapa con sus territorios, *"[…] quienes también tienen derechos adquiridos y expectativas legitimas* (sic) *ligadas al territorio, su uso y explotación […]".*

7. Afirmó que el Decreto acusado afectaba los sitios sagrados, los elementos culturales y territoriales, el derecho propio, la libre determinación, la autonomía y el gobierno de las demás comunidades presentes en la Línea Negra, quienes cuentan

[4] *"[…] 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 […]".*
[5] *"[…] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo […]".*
[6] *"[…] Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

con características identitarias, culturales, políticas y religiosas propias, como lo reconoce el memorial de 12 de marzo de 2019 del Ministerio del Interior.

8. Indicó que el Decreto 1500 trasgrede el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, por cuanto el Gobierno Nacional no les permitió participar en la construcción de esa decisión. Los antecedentes administrativos y la memoria justificativa del Decreto 1500, mencionan la consulta hecha a esos pueblos para los proyectos de la Ruta del Sol, Puerto Brisa y Jukula, pero no para la redelimitación de la Línea Negra. En su criterio, *"[…] solo existieron algunos espacios de socialización y de participación para estos pueblos indígenas, que de ningún modo satisfacen los requisitos y estándares establecidos en la jurisprudencia constitucional para el desarrollo de la consulta previa […]"* ni en la Directiva Presidencial 10 de 7 de noviembre de 2013[7].

iii) Falta de competencia del Presidente de la República y desconocimiento de las atribuciones constitucionales y legales de los entes territoriales

9. La parte actora indicó que el Congreso de la República es responsable de establecer las competencias de las entidades territoriales, de conformidad con lo previsto en el numeral 4.° del artículo 150 de la Constitución Política. Por ello, el Presidente de la República excedió sus potestades reglamentarias cuando restringió la autonomía y las competencias de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial.

10. Consideró que los artículos 5.°, 6.°, 7.° y 9.° del Decreto 1500 infringen los artículos 1.°, 287, 298, 300 (numeral 3.°), 311 y 313 (numeral 7.°) de la Constitución Política, los artículos 31 y 32 de la Ley 152 de 15 de julio de 1994[8], el artículo 29 de la Ley 1454 de 28 de junio de 2011[9], el articulo 65 (numeral 8.°) de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993[10], el artículo 3.° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994[11] y el artículo 5.° de la Ley 388 de 18 de julio de 1997[12], por cuanto confieren facultades a los pueblos Kogui, Kankuamo, Wiwa y Arhuaco que exceden las competencias encomendadas a los departamentos y a los municipios.

11. Alegó que el acto acusado vulnera la autonomía de los departamentos de La Guajira, del Magdalena y del Cesar y de los 25 municipios que hacen parte del territorio delimitado por la Línea Negra, en razón a que: (i) *"[…] no pueden adoptar ninguna medida hasta tanto hayan consultado a los pueblos Kogui, Kankuamo, Wiwa y Arhuaco […]"*; (ii) *"[…] deben ajustarse a la cosmovisión y el derecho propio de los pueblos indígenas […]";* y (iii) *"[…] el Decreto 1500 de 2018 reviste los pueblos Kogui, Kankuamo, Wiwa y Arhuaco de competencias prevalentes para*

---

[7] *"[…] Guía para la realización de consulta previa […]".*
[8] *"[…] Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo […]".*
[9] *"[…] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones […]".*
[10] *"[…] 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 […]".*
[11] *"[…] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios […]".*
[12] *"[…] Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

tomar decisiones sobre la organización y el uso del suelo en todo el territorio de la Línea Negra […]".

12. Precisó que el derecho de participación de las comunidades étnicas se encuentra plenamente garantizado en los procesos de formulación, adopción e implementación de los planes de ordenamiento territorial, de acuerdo con la Ley 388 de 1997, los artículos 2.2.2.1.2.1, 2.2.2.1.2.6.3, y 2.2.2.1.2.4.6 del Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015[13] y el artículo 23 de la Ley 1617 de 5 de febrero de 2013[14].

iv) Falta de competencia del Presidente de la República y desconocimiento de las funciones de las autoridades ambientales

13. Sostuvo que los artículos 5.°, 6.°, 7.° y 9.° del Decreto 1500 quebrantan los artículos 300 (numeral 2.°) y 313 (numeral 9.°) de la Constitución Política, los artículos 31, 65 (numerales 2.°, 3.°, 4.° y 7.°) y 66 de la Ley 99 de 1993, el artículo 3 (numeral 10.°) de la Ley 136 de 1994, los artículos 74 (numerales 9.° y 10.°) y 76 (numeral 5.°) de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001[15], el artículo 13 de la Ley 768 de 31 de julio de 2002[16] y el artículo 7.° de la Ley 1625 de 29 de abril de 2013[17], en tanto que esos preceptos posicionan a los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Wiwa y Kogui como autoridades ambientales.

14. Planteó que esas materias gozan de reserva legal teniendo en cuenta que *"[…] la Constitución de 1991 consagra la cláusula general de competencia del Congreso de la República para el desarrollo legislativo de todas aquellas materias que no han sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado […]".*

15. Explicó que las políticas ambientales, en virtud del acto acusado, serían objeto de consulta previa, con independencia de las competencias de las CAR (Corpoguajira, Corpocesar y Corpamag), los departamentos, los municipios, el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental (DADSA) y el Área Metropolitana de Valledupar; y en caso de entrar en tensión con esas autoridades, prevalecerían las decisiones de los pueblos indígenas (artículos 3.° y 6.º del Decreto 1500 de 2018).

16. Sostuvo que *"[…] el principio de rigor subsidiario implica que los municipios, los departamentos, las CAR, las autoridades ambientales urbanas y las áreas metropolitanas pierden sus atribuciones como orientadores y reguladores de la política ambiental, porque en caso de establecer una directriz más flexible o menos rigurosas* (sic) *que la que determinen los pueblos indígenas para el territorio de la Línea Negra la misma no será viable […]".* Por lo tanto, el Decreto 1500 *"[…] rompe*

---

[13] *"[…] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio […]".*
[14] *"[…] Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales […]".*
[15] *"[…] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros […]".*
[16] *"[…] Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta […]".*
[17] *"[…] Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

con la jerarquía institucional del SINA […] y desconoce la autonomía de las CAR […]", a pesar de lo considerado por la Corte Constitucional en la sentencia C-462 de 2008.

v) Falta de competencia del Presidente de la República y vulneración del derecho a la propiedad pública y privada

17. Indicó que los artículos 5.°, 6.°, 7.° y 9.° del Decreto 1500 desconocen el artículo 332 de la Constitución Política y los artículos 5.° y 6.° de la Ley 685 de 15 de agosto de 2001[18], en la medida en que los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Wiwa y Kogui tomarán decisiones sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables en ese territorio, aun cuando esa propiedad es del Estado.

18. Aseveró que los citados preceptos del Decreto 1500 violan el artículo 58 de la Constitución Política y el artículo 669 de la Ley 84 de 26 de mayo de 1873[19], toda vez que los cuatro pueblos podrían afectar los derechos adquiridos y de propiedad privada de las entidades territoriales, de otros grupos étnicos y de los particulares.

19. Insistió que el territorio demarcado por la Línea Negra, conforme a los antecedentes administrativos y a la memoria justificativa del Decreto 1500 de 2018, *"[…] se traslapa con al menos 25 centros urbanos, 3 resguardos de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada, 7 resguardos indígenas Wayúu y predios de otras comunidades étnicas y particulares […]".*

20. Argumentó que, si bien el Decreto 1500 de 2018 prevé que se respetarían los derechos de propiedad y los derechos adquiridos de terceros, en la práctica no sería posible en atención a que los artículos acusados no hacen ninguna distinción entre la propiedad de los 4 pueblos y de los terceros. La definición de límites a la propiedad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y al derecho de propiedad de terceros *"[…] solo podía hacerse, si acaso, por Ley de la República […]".* Esa problemática se advirtió en las actas de las reuniones celebradas el 20 de octubre de 2015 y el 25 de febrero de 2016 entre los 4 pueblos indígenas y el Gobierno Nacional. A su juicio, estas materias gozan de reserva legal.

21. Sostuvo que las gobernaciones de La Guajira, Cesar, Magdalena, Bolívar y Atlántico, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, el Consejo Gremial Nacional, la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Alcaldía de Valledupar, la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP), la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y el Ministerio Público, también consideran que el Decreto incurre en los vicios de nulidad aquí expuestos con ocasión del conflicto de competencias que suscita.

[18] *"[…] Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones […]".*
[19] *"[…] CÓDIGO CIVIL […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

vi) Expedición irregular por el desconocimiento de la técnica normativa prevista para la expedición de los actos administrativos

22. El demandante aseguró que la memoria justificativa del decreto acusado no contiene un resumen de las observaciones y comentarios de los ciudadanos, a pesar de lo dispuesto en los numerales 7.°, 9.° y 10.° del artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 26 de mayo de 2015[20].

23. Aseveró que *"[…] la falta de publicación del insumo cartográfico del IGAC y del "Documento Madre" al momento de publicar el proyecto de decreto imposibilita la participación efectiva en el proceso de formación normativa y el ejercicio de contradicción, porque no se cuenta con elementos esenciales de la norma para contrastarlos, analizarlos, ponerlos en duda e impugnarlos desde el punto de vista administrativo […]",* quebrantando así los artículos 2.1.2.1.13 y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081.

I.1.2. Trámite del proceso

24. Mediante auto de 2 de agosto de 2019, se admitió la demanda promovida contra el Presidente de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

25. El 31 de octubre de 2019, los apoderados del Presidente de la República, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Cultura contestaron la demanda. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible guardó silencio.

26. El 28 de octubre de 2020, se vinculó a las comunidades Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) como litisconsortes de la parte demandada. Además se vinculó a las comunidades Wayúu y Chimila, Los Palenques de Juan y Medio, Los Moreneros, El Negro Robles, Nelvis Aragón, Valentina Ospinto, Las Américas, Las Balsas, La Guayabita de Mongui, Axe para los Negros, Afrourranga, Antonia Solano, Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras (FECECN), Puerto Colombia, La Nueva Esperanza de los Negros, Predio El Carmen, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla y Cascajalito, como terceros con interés directo. También se reconocieron unos coadyuvantes[21] e impugnadores[22].

---

[20] *"[…] Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República […]".*
[21] Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES, al ciudadano Juan José Fuentes Bernal, a la Asociación Colombiana de Minería - ACM, a la Asociación Colombiana de Petróleo – ACP y a la Asociación Colombiana de Empresarios de Colombia – ANDI
[22] Moisés Daniel Raad Char, Ángela Santamaría Chavarro, Laura Restrepo Acevedo, Dunen Muelas, Paula Cáceres, Yeshica Serrano, Vanessa Torres Rico, Edwin Álvarez, Diana Carolina Sánchez Zapata, Carolina García Rojas, Ana María Londoño Agudelo, Kelly Tatiana Jiménez, Clara Inés Atehortúa Arredondo, Isis Sofía Parra, Adriana María Sanín Vélez, María Camila Salamanca, Luis Fernando Serna, Abel David Jaramillo Largo, Angie Daniela Yepes García, Jorge Andrés Portocarrero Delgado, María Manuela Márquez Velásquez, María Daniela Pineda Martínez, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría, María Cecilia Maya Zuluaga, Vanessa Zuluaga, Andrés Julián Restrepo Otálvaro, Ligni Sigrid Ramírez Sánchez, Carolina Restrepo Múnera, al Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz – CINEP

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

27. Mediante providencia de 28 de octubre de 2020, se negó la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1500 de 6 de agosto de 2018.

28. A través de mensaje electrónico de 14 de diciembre de 2020, los representantes de los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta contestaron la demanda. El 12 de enero de 2021 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi presentó el escrito de contestación.

29. Por auto de 27 de mayo de 2021, se ordenó el emplazamiento de las comunidades indígenas y afrodescendientes reconocidas como terceros con interés directo en el resultado del proceso, se admitieron unas coadyuvancias de la parte demandante[23] y de las comunidades indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo[24], y se aceptó la intervención *amicus curiae* de Marina Brilman, Paul Dowling, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Pontificia Universidad Javeriana.

30. Mediante auto de 24 de septiembre de 2021, se designó al abogado Álvaro José Rodríguez Vargas como curador *ad litem* de algunas comunidades indígenas y afrodescendientes[25], se aceptó el desistimiento de la coadyuvancia del señor Jorge Enrique Bedoya Vizcaya, y se admitieron unos coadyuvantes[26] e intervenciones *amicus curiae*[27].

31. A través de auto de 8 de marzo de 2022, se admitió otra coadyuvancia[28], y se resolvió el recurso de reposición que presentó el *curador ad litem* de los terceros interesados contra el auto de 2 de agosto de 2019. En esa providencia, se precisó que el Decreto 1500 era susceptible de control judicial ante esta jurisdicción[29].

---

[23] Consejo Gremial Nacional – CGN, a la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL, al Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI y al señor Jorge Enrique Bedoya Vizcaya
[24] Corporación Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad.
[25] Wayuu, Chimila, Los Morenos, Nelvis Aragón, Valentina Ospinito, Las Américas, Las Balsas, La Guayabita de Mongui, Axe para los negros, Afrourranga, Antonia Solano, Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras -FECECN-, Puerto Colombia, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla y Cascajalito
[26] A la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC y al señor Ricardo Camilo Niño Izquierdo
[27] Las señoras Louise Winstanley y Mónica Feria – Tinta
[28] Clínica Socio jurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas.
[29] Se explicó que: *"[…] luego de confrontar el contenido de las decisiones de tutela proferidas por la Corte Constitucional dentro del expediente de tutela con radicación T-2128529 -Sentencia T-547 de 2010 y Auto No. 189 de 2013- con el texto del Decreto 1500 de 2018 -acto acusado-, el Despacho no encuentra que el decreto en mención responda a la naturaleza jurídica de acto de mera ejecución.*
[…]
36. […] el Despacho resalta que, aunque es cierto que la Corte Constitucional instó al Gobierno nacional para que, en el ámbito de sus competencias, iniciara las actividades tendientes a redefinir o actualizar la denominada Línea Negra, lo cierto es que dicho exhorto, por sí solo, no tiene la virtualidad de crear una situación jurídica concreta como lo es la delimitación de un territorio, en razón a que, conforme con lo estableció el epígrafe del acto demandando, el acto administrativo que procedió a regular la materia fue expedido en desarrollo de la potestad reglamentaria de que trata el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política; en armonía con lo dispuesto por los artículos 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 13 y 14 de la Ley 21 de 1991 […], por el literal j) del artículo 8° y por el literal c) del artículo 10 de la Ley 165 de 1994 […], y por el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 […].
37. Significa lo anterior que, independientemente de que la Corte Constitucional haya impartido algunas directrices respecto a la forma en que debían ser desarrolladas tales facultades administrativas para la protección de derechos fundamentales tales como la consulta previa, ello no se traduce en que tales instrucciones -directrices- tengan la virtualidad de modificar las competencias del ejecutivo para delimitar los territorios ancestrales, como una actividad propia y que se desprende de la facultad reglamentaria que le ha sido asignada por la Constitución y la ley.
[…]

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

32. Mediante auto de 1.° de agosto de 2022, se declararon no probadas las excepciones previas denominadas: (i) *"[…] no comprender la demanda todos los litisconsortes necesarios […]"*[30]; (ii) *"[…] falta de legitimación en la causa por pasiva […]"* propuesta por el IGAC[31]; y (iii) *"[…] falta de legitimación en la causa por activa […]"*[32]. Decisión confirmada en el proveído de 31 de agosto de 2022.

33. El 12 de septiembre de 2022 se realizó la audiencia inicial que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011[33], en cuyo marco se desvinculó a la ciudadana Ana María Londoño Agudelo.

34. A través de auto de 12 de septiembre de 2022, se admitió otra coadyuvancia[34].

35. El 19 de septiembre de 2022, se reanudó la audiencia inicial[35]. En esa oportunidad se designaron los intérpretes de la lengua de los pueblos Wiwa, Kogui y Arhuaco. También se fijó el litigio y se decretaron una serie de pruebas documentales y testimoniales.

36. Los días 30 de enero, 6 y 13 de febrero de 2023, se celebró la audiencia de pruebas prevista en el artículo 181 de la Ley 1437.

37. Mediante auto de 13 de junio de 2023, se rechazó por improcedente la solicitud de aclaración de prueba elevada por el curador *ad litem,* y se decidió no realizar la audiencia de alegaciones y juzgamiento. Además, se corrió traslado a las partes para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que radicara el respectivo concepto.

38. El curador *ad litem*, mediante escrito radicado el 16 de junio de 2023, presentó recurso de reposición en contra del auto de 13 de junio de 2023, el cual se rechazó por improcedente por auto de 4 de julio de 2023.

---

40. […] aunque es cierto que la potestad reglamentaria del Gobierno nacional para la expedición del acto enjuiciado estuvo impulsada por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en el citado expediente de tutela, la realidad es que el acto acusado, además de crear una situación jurídica especial y distinta a aquella contemplada por la Corte Constitucional en los referidos pronunciamientos de tutela, fue producto de la autonomía -de raigambre constitucional- con que cuenta el ejecutivo para reglamentar las materias propias de su competencia.
[…]
42. Sin perjuicio de lo expuesto, es oportuno precisar que la competencia del Consejo de Estado al momento de revisar si el acto administrativo demandado se encuentra conforme con el ordenamiento jurídico, es claramente distinta de aquella ejercida por la Corte Constitucional dentro del citado expediente de tutela, comoquiera que en este último trámite lo que se debatía era la afectación de derechos fundamentales particulares invocados en dicho mecanismo de amparo y, en tal sentido, las órdenes emitidas al interior del citado expediente de tutela no se oponen con el juicio de legalidad […]".

[30] Se consideró que: *"[…] el extremo por pasiva se encuentra plenamente integrado por todas las entidades administrativas y demás sujetos que intervinieron en la creación del acto enjuiciado […]".*

[31] Se negó tras considerar que: *"[…] si bien es cierto esta entidad no suscribió el acto en cuestión, también lo es que sí participó en la actuación administrativa que dio origen al mismo y, concretamente, elaboró el «anexo cartográfico» que sirvió como fundamento para la delimitación de los territorios ancestrales que conforman la denominada «Línea Negra». […]".*

[32] Se precisó que: *"[…]* el presente trámite fue admitido bajo el medio de control de nulidad de que trata el artículo 137 del CPACA, de acuerdo con el cual *«[…] Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general […]».* En ese orden de ideas, es claro que el aquí accionante se encuentra legitimado en la causa por activa para solicitar la nulidad del Decreto 1500 de 2018 *[…]".*

[33] Cfr. Índice 294. Expediente digital Samai.

[34] Yeny Rodríguez Junco.

[35] Cfr. Índice 294. Expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

39. Los sujetos procesales presentaron sus respectivos escritos de alegatos de conclusión entre el 28 de junio y 21 de julio de 2023. El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

40. En la Sala de 31 de julio de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado decidió, de oficio, dar prelación de turno al proceso para proferir decisión definitiva.

41. El 9 de agosto de 2023, el IGAC aportó la constancia de publicación de la cartografía de la Línea Negra en su página web oficial.

42. A través de sentencia de 28 de septiembre de 2023, la Subsección B de la Sección Tercera, en la acción de tutela con radicación núm. 11001-03-15-000-2023-03759-00, ordenó dejar sin efectos el numeral "*primero"* del Auto de 4 de julio de 2023, para que se profiera una nueva decisión conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esa providencia[36]. Esa decisión se confirmó en segunda instancia mediante sentencia de 7 de diciembre de 2023[37].

43. Mediante providencia de 14 de marzo de 2024[38], se declararon infundados los impedimentos manifestados por los consejeros Oswaldo Giraldo López, Germán Eduardo Osorio Cifuentes y Hernando Sánchez Sánchez.

44. En providencia de 19 de noviembre de 2024[39], se resolvió el recurso de reposición presentado por el curador *ad litem,* en el sentido de no reponer el auto de 13 de junio de 2023.

I.1.3. Contestaciones de la demanda

i) Presidente de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de Cultura

45. El Presidente de la República, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Cultura mediante escrito de 31 de octubre de 2019[40], señalaron que las pretensiones de la demanda carecen de fundamento constitucional, legal y fáctico. Aclararon que el Gobierno Nacional y las comunidades indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, entre los años 2014 a 2018, adelantaron un proceso de concertación que finalizó con la expedición del Decreto 1500.

46. Ese decreto redefinió el territorio tradicional y ancestral de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo expresado en el sistema de espacios sagrados de la "Línea Negra-Sheshiza" sin definir las fronteras, barreras físicas y tampoco es el resultado de un perímetro que una los sitios sagrados.

---

[36] Cfr. Índice 27 expediente digital de la acción de tutela con radicación núm. 11001-03-15-000- 2023-03759-00.
[37] Cfr. Índice 4 expediente digital de la acción de tutela con radicación núm. 11001-03-15-000- 2023-03759-01.
[38] Cfr. Índice 526 expediente digital.
[39] Cfr. Índice 541 expediente digital.
[40] Cfr. Folios 482 a 541 del cuaderno principal 3.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

47. Respecto del cargo de falsa motivación, advirtieron que el documento titulado *"[…] Documento Madre de la Línea Negra – Jaba Seshiza – de los cuatro pueblos indígenas […]"* de 9 de diciembre de 2015 hacía parte de los antecedentes administrativos. Resaltaron que los funcionarios del IGAC participaron en el proceso de elaboración del decreto demandado hasta su expedición, tal como se evidenciaba en las actas de las reuniones de 14 de julio, 11 y 13 de agosto, 10 de septiembre, 3 de octubre, 12 de noviembre de 2014; 25 de marzo, 8 de abril, 24 de julio, 29 de septiembre de 2015; 23 y 25 de febrero, 26 de abril, 2 de agosto, 29 de junio, 20 de octubre de 2016; 13 y 14 de abril de 2018.

48. Por otra parte, afirmaron que: *"[…] la consulta previa no excluye la posibilidad de implementar otros mecanismos de participación que garanticen la participación de las comunidades indígenas […]"*, teniendo en cuenta el Auto 189 de la Corte Constitucional. Aseguraron que el Gobierno Nacional para expedir el Decreto 1500, *"[…] acudió a otras alternativas […] y no solo se redujo a la consulta previa de dichas comunidades […]".*

49. Agregaron que la Corte Constitucional, en la sentencia T-547 de 1.° de julio de 2010, y en los autos 189 de 2 de septiembre de 2013 y 410A de 14 de septiembre de 2015, no especificó que el Gobierno Nacional debía agotar la consulta previa con otras comunidades diferentes a los pueblos indígenas Arhuaco, Wiwa, Kancuamo y Kogui de la Sierra Nevada de Santa Marta.

50. Precisaron que, de acuerdo con lo señalado en la memoria justificativa de 2018 y la certificación EXT19-00106771 de 29 de octubre de 2019, *"[…] el Decreto 1500 de 2018 fue publicado para recibir comentarios y observaciones por parte de los ciudadanos y grupos de interés entre el 18 de julio de 2018 y el 2 de agosto de 2018 en el sitio web del Ministerio del Interior, y que la publicación no incluyo* (sic) *anexos […]".* En su criterio, la parte actora no justificó de forma suficiente los cargos propuestos en contra de los artículos 5, 6, 7 y 9 del Decreto 1500, pues se limitó a formular una acusación genérica.

51. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no contestó la demanda.

ii) Cabildos Gobernadores de los pueblos Kogui, Kankuamo, Arhuaco y Wiva de la Sierra Nevada de Santa Marta

52. Los aludidos cabildos, constituidos en el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta (CTC), mediante escrito de 14 de diciembre de 2020, se opusieron a las pretensiones de la demanda[41]. Explicaron que, según el *"[…] principio de conectividad […]"* y la *"Ley de Origen",* su territorio se expresaba a través del *"[…] Shi, un hilo infinito que nace en el cerro Kabusankwa, (un cerro en el centro de nuestro territorio) que envuelve toda la Sierra desde arriba hacia abajo,*

[41]Cfr. Folios 986 a 1007 del cuaderno principal Núm. 6.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

siendo el último circulo (sic)*, al pie de los cerros finales de la Sierra, Seshizha, o lo que hoy se conoce como la Línea Negra […]".*

53. Subrayaron que sus autoridades, mamos y miembros de la comunidad, en esos territorios ancestrales y espacios sagrados, realizaban prácticas tradicionales, en virtud de las cuales era necesario proteger aquellos lugares, pues de estos dependía su identidad, existencia física y cultural, *"[…] gobierno propio, administración de justicia, vida familiar, salud, educación, comportamiento y supervivencia […]".*

54. Alegaron que, a través del Sistema de Espacios Sagrados se garantizaba el cumplimiento de las funciones regulatorias, pero también se prevenían daños espirituales y materiales al agua, a la tierra, al viento, a los animales y a las plantas. El vínculo tradicional y ancestral de la Línea Negra ha sido reconocido y protegido por las Resoluciones 002 de 4 de enero de 1973[42] y 837 de 28 de agosto de 1995[43], al igual que por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

55. Mencionaron que la Corte Constitucional[44] considera que la Línea Negra constituye *"[…] un territorio en el que conviven los derechos de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, por un lado, de propiedad colectiva, expresado en la figura del Resguardo - resguardos Kogui-MalayoArhuaco, Arhuaco-Sierra Nevada y Kankuamo buena parte de los cuales traslapan con áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; pero también los demás derechos sobre nuestro territorio tradicional y ancestral, que comprenden también derechos de posesión, uso y acceso a nuestros espacios sagrados […]".*

56. Durante el seguimiento al cumplimiento de las órdenes adoptadas en la sentencia T-547 de 2010, la Corte Constitucional advirtió a través del Auto 189 de 2013 que el Gobierno Nacional debía *"[…] revisar, modificar, derogar o adicionar, según sea el caso, las resoluciones 137 de 1995 y 002 de enero 4 de 1973 y demás normas complementarias, con miras a redefinir o actualizar la denominada línea negra […]".* Esa tarea requería de *"[…] la participación especializada del Instituto Colombiano de Antropología e Historia y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las comunidades concernidas […]".*

57. Indicaron que el Decreto 1500 desarrolló los artículos 2.°, 4.°, 5.°, 6.°, 7.°, 8.°, 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT, los artículos 8 literal j) y 10 literal c) del

---

[42] *"[…] Por la cual se demarca la Línea Negra o zona teológica de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta […]".*
[43] *"[…] Por la cual se reforma el artículo 1.° de la Resolución 00002 del 4 de enero de 1973 […]".*
[44] Sentencias T-188 de 1993, T-525 de 1998, SU-510 de 1998, T-63 4 de 1999, T-1105 de 2008, T-349 de 2008, T-547 de 2010, T-235 de 2011, T-849 de 2014, T-547 de 2010, T-009 de 2013 y T -005 de 2016.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Convenio sobre Diversidad Biológica, el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 y las Resoluciones 0621 de 9 de julio de 2002[45] y 3760 de 22 de diciembre de 2017[46].

58. Señalaron que, según la Resolución 0621, la Sierra Nevada de Santa Marta albergaba una amplia gama de ecosistemas naturales altamente representativos de la América Tropical y constituye un enclave de singulares particularidades naturales y culturales habitado por los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo. Esa resolución incorporó a los procesos de planificación y gestión ambiental de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y de las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en el territorio ancestral de esos pueblos, los acuerdos adelantados con el Consejo Territorial de Cabildos, en el marco de la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta.

59. Explicaron que la Resolución 3760 de 2017 incluyó el Sistema de Conocimiento Ancestral de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui, Wiwa en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional y aprobó el Plan Especial de Salvaguardia (PES), temática también concertada en el Decreto 1500.

60. Consideraron que el Decreto 1500 de 2018 era una norma jurídica expedida en cumplimiento de una orden de la Corte Constitucional, fundamentada en normas nacionales e internacionales y que fue el resultado de un ejercicio de participación y consulta entre el Gobierno Nacional y las autoridades de los cuatro pueblos, en tres momentos. Esa consulta previa se adelantó independientemente del hecho consistente en que esa instancia participativa no obre en una base de datos. Además, la Directiva Presidencial 10 de 2013 es una mera instrucción.

61. Afirmaron que la cartografía oficial del IGAC, según lo dispuesto en el artículo 5.° del Decreto 1500, no hace parte de los motivos del mismo, tampoco determinó su contenido y alcance, ni estableció los diferentes puntos que se unen para formar la Línea Negra, por cuanto esta *"[…] corresponde a un espacio geo-referencial delimitado por un polígono que recrea un espacio determinado y no un conjunto de lugares sin conexión alguna en lugares aislados […]".*

62. En su criterio, la cartografía oficial del IGAC es uno de los efectos perseguidos con la expedición de ese decreto porque el mapa oficial no define el territorio ancestral, sino el *"[…] sistema de espacios sagrados ahora enlistados y descritos en el artículo 11 del Decreto […]"*. Sistema que puede materializarse a partir de esa descripción *"[…] como lo ha reconocido y aplicado el Estado por ya cerca de cincuenta años […]".*

---

[45] *"[…] Por la cual se establecen lineamientos que deben incorporarse a los procesos de planificación y gestión ambiental de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales la Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR), la Corporación Autónoma Regional de la Guajira CORPOGUAJIRA y la Corporación Regional del Magdalena CORPOMAG en la Sierra Nevada de Santa Marta […]".*

[46] *"[…] Por la cual se incluye la manifestación "Sistema de Conocimiento Ancestral de los pueblos arhuaco, kankuamo, kogui y wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta" en la Lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional, y se aprueba su Plan Especial de Salvaguardia […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

63. Indicaron que el 12 de diciembre de 2015 la Organización Gonawindua Tayrona envió al Ministerio del interior la versión final del *"Documento Madre",* corroborada a través de correo de 2 de agosto de 2018. El *"Documento Madre"* no era un acto administrativo que debía publicarse, debido a que era un instrumento de contenido cultural, político y antropológico resultado del trabajo adelantado entre los 4 pueblos con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior (DAIRM).

64. Aclararon que la validez de ese instrumento cultural no dependía de una firma, dado que ese criterio *"[…] nos llevaría al absurdo deber de tener que contar con las rubricas de todos y cada uno de los mamos, autoridades tradicionales y publicas* (sic) *de los cuatro pueblos que hicieron parte de todo el proceso para su elaboración […]".* Además, las diferentes actas firmadas dan cuenta de la participación de los representantes de las comunidades y el articulado concertado del decreto demandado se publicó en la página web del Ministerio del Interior para los respectivos comentarios y observaciones ciudadanas.

65. Manifestaron que la naturaleza y el objeto del Decreto 1500 no afectaba directamente a ningún pueblo étnico distinto a los Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, por cuanto ese acto administrativo: (i) no alteró los derechos, ni la situación jurídica de los demás sujetos, pueblos y comunidades étnicas o campesinas que se encontraban en la Sierra Nevada de Santa Marta; (ii) *"[…] no pretende desconocer otros vínculos culturales con el territorio que puedan mantener otros pueblos y comunidades étnicas hermanas […]";* (iii) el Decreto 1500 de 2018 reiteró la regla dispuesta en las Resoluciones 137 de 1995, 002 de 1973 y 837 de 1995, conforme a la cual esos actos administrativos "*[…] no afectan los derechos de posesión y dominio de terceros, adquiridos por justos títulos conforme a las leyes vigentes […]".*

66. Insistieron que el Decreto 1500 no creaba ni otorgaba nuevos derechos a las cuatro comunidades, sino que establecía principios rectores de la Línea Negra, por lo que *"[…] evidentemente no indica que se desconozca el ordenamiento territorial, […]".* El artículo 3.° del decreto demandado señaló que *"[…] la propiedad privada, los derechos adquiridos, de terceros con justo título y aquellos de otras comunidades, serán reconocidos y respetados […]".*

67. Alegaron que los artículos 5.°, 6.°, 7.° y 9.° del Decreto 1500 no infringían la normativa sobre la propiedad del Estado sobre el subsuelo y la explotación de los recursos no renovables, tampoco desconocían el ordenamiento territorial y su normativa, ni la propiedad privada y derechos adquiridos, o las facultades ambientales de los municipios, departamentos, Corporaciones Autónomas Regionales, áreas metropolitanas y autoridades ambientales urbanas.

68. Advirtieron que el concepto de territorio de las comunidades étnicas, para la Corte Constitucional, comprende *"[…] no solo las áreas tituladas, habitadas y*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

explotadas por una comunidad -por ejemplo bajo la figura del resguardo- sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales y económicas […]". El acto demandado no desconoce ninguna autoridad territorial o ambiental ni sus competencias, por el contrario, el artículo 10° estableció una mesa de seguimiento y coordinación, y el inciso 2° del artículo 6° del Decreto 1500 aclaró que en caso de confluencia con otros regímenes y autoridades *"[…] se aplicaran* (sic) *los principios establecidos en el artículo 3° del presente decreto […]".*

69. Resaltaron que los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas eran entidades territoriales según lo dispuesto en los artículos 286, 287 y 329 de la Constitución Política. Sin embargo, en Colombia, *"[…] a pesar de la existencia de más de 100 pueblos indígenas, con cerca de 1.378.884 individuos […]",* no se ha desarrollado un modelo de organización territorial de estas comunidades que se articule con los procesos de ordenamiento territorial del país. No obstante, *"[…] frente a este vacío, el Decreto 1500 busca la protección de la visión del territorio y, por ende, garantiza la supervivencia de los pueblos en su territorio ancestral […]".*

iii) Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

70. El IGAC mediante escrito de 12 de enero de 2021[47] se opuso a las pretensiones de la demanda. Indicó que el Decreto 1500 era el resultado del cumplimiento de la sentencia T-547 de 2010 y del auto 189 de 2013. También explicó que ninguno de los cargos de la demanda contaba con vocación de prosperidad. Afirmó que esa entidad carecía de legitimación en la causa por pasiva, puesto que *"[…] quienes están obligados a concurrir a un proceso en calidad de demandados son aquellas personas que participaron realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda […]".*

71. Mencionó que el IGAC apoyó técnicamente al Gobierno Nacional en la expedición del Decreto 1500 de 2018. Sin embargo, el instituto hasta ese momento no adoptó la cartografía de la Línea Negra debido a que no le compete delimitar los espacios sagrados y ancestrales de los grupos étnicos y tampoco cuenta con ningún criterio antropológico o cultural para ello. En ese orden, relacionó los documentos que el IGAC presentó ante el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República, la Corte Constitucional y la Imprenta Nacional, a efectos de obtener los insumos oficiales relacionados con esa cartografía.

72. Aun así, advirtió que *"[…] El Decreto 1500 no es constitutivo del derecho al territorio de los Arhuaco, Kogui, Wiwa, y Kankuamo, circundado por la línea negra, sino meramente declarativo […]".* Los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa, y Kankuamo elaboraron el *"Documento Madre"* con los principios ancestrales de la Ley de Origen, en un trabajo autónomo, así como a través de convenios con el

[47] Cfr. Folios 1017 a 1029 del cuaderno principal 6.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Gobierno Nacional entre los años 2013 a 2014 y trabajos de campo de autoridades indígenas con acompañamiento del ICANH y del Ministerio del Interior.

73. Indicó que la Corte Constitucional estudia la tutelas T-6.844.960 y T-6.832.445 presentadas por las comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta con el objeto de *"[…] frenar […]"* títulos mineros otorgados sin consulta previa en esa zona, así como la suspensión de adjudicación de más de 300 licencias. En ese proceso, la Corte, a través del auto 154 de 2019, ofició al IGAC para que informara si había recibido información pertinente de la Presidencia o del Ministerio del Interior para dar cumplimiento al artículo 5.° del Decreto 1500 de 2018.

iv) Wayuu, Chimila, Los Morenos, Nelvis Aragón, Valentina Ospinito, Las Américas, Las Balsas, La Guayabita de Mongui, Axe para los negros, Afrourranga, Antonia Solano, Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras (FECECN), Puerto Colombia, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla y Cascajalito

74. El curador *ad litem* de los referidos pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, mediante escritos de 3 y 17 de mayo de 2022[48], propuso las excepciones de *"[…] improcedencia de la acción de nulidad simple […]", "[…] falta de legitimación en la causa por activa […]"* y *"[…] genérica […]".* También se opuso a las pretensiones de la demanda.

75. Afirmó que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho era el mecanismo idóneo, acción que se encuentra caducada y que no cumple con el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

76. También, consideró que el accionante carecía de legitimación en la causa por activa, pues el acto demandado era particular y concreto. Advirtió que, en representación de los pueblos Wayuu y Chimilia, se oponía a las pretensiones de la demanda. Sin embargo, alegó que se atenía a lo probado en el proceso respecto de las comunidades afrodescendientes teniendo en cuenta la acción de tutela con radicación núm. 44001234000020180010601. Recordó que el Decreto 1500 fue expedido en cumplimiento de una orden de la Corte Constitucional. Aunado a ello, el artículo 2° y el literal h) del artículo 3.° del Decreto 1500 contemplan una regla de respeto de los derechos adquiridos de terceros con justos títulos.

I.1.4. Coadyuvancias de la parte demandante

i) Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

77. ASOCAPITALES, mediante escrito de 23 de septiembre de 2019,[49] afirmó que *"[…] no anular el Decreto demandado desconoce la autonomía territorial de las ciudades capitales (…) y generará consecuencias negativas en su desarrollo […]".*

[48] Cfr. Índices 215 y 219 del expediente digital Samai.
[49] Cfr. Folios 402 – 408 Cuaderno principal 3.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Puso de presente que el Decreto 1500 carecía de cartografía, *"[…] era indeterminado […]"* y había *"[…] ampliado el número de lugares sagrados que componen el territorio de Línea Negra a 348 (sic) […]".* Por ello, una gran porción del territorio que abarca la *Línea Negra* no corresponde al ámbito territorial de los resguardos indígenas.

ii) Juan José Fuentes Bernal

78. Por escrito de 25 de octubre de 2019[50], solicitó la declaratoria de nulidad del Decreto 1500 de 2018, por incurrir en los vicios de falsa motivación, infracción de las normas en que debía fundarse y expedición irregular, de conformidad con los planteamientos propuestos por el demandante. Aseguró que la implementación indiscriminada de la consulta previa acarreaba un riesgo para el desarrollo de nuevos proyectos de mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, saneamiento básico, aseo, energía eléctrica, gas combustible y tecnologías de la información y las comunicaciones.

iii) Asociación Colombiana de Minería (ACM)

79. Mediante escrito de 29 de octubre de 2019[51], coadyuvó las pretensiones de la demanda por las razones propuestas por la parte actora. Además, consideró que: (i) el decreto demandado excedió la facultad reglamentaria al complementar la Ley 1454 de 2011; (ii) la protección constitucional de las comunidades indígenas *"[…] no debe suponer la prevalencia de las autoridades tradicionales sobre las autoridades civiles, elegidas democráticamente […]";* (iii) el decreto era incongruente y contradictorio, ya que el Presidente de la República usurpó funciones del constituyente y del legislador; y (iv) incentiva la colisión entre los derechos y libertades fundamentales individuales a la libertad de conciencia, de cultos y al libre desarrollo de la personalidad.

iv) Asociación Colombiana de Petróleo (ACP)

80. En escrito de 31 de octubre de 2019[52], aseguró que el acto administrativo demandado afectaba y restringía el desarrollo de la industria de hidrocarburos en los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena, generando consecuencias económicas para las empresas que han celebrado o pretenden celebrar contratos con el Estado colombiano. Puso de presente que el Decreto 1500 no respetó plenamente los principios constitucionales de prevalencia del interés general, propiedad privada y libertad de empresa. Adicionalmente, generaba incertidumbre sobre la no aplicación retroactiva de las restricciones.

[50] Cfr. Folios 428 – 436 Cuaderno principal 3.
[51] Cfr. Folios 437 – 446 Cuaderno principal 3.
[52] Cfr. Folios 468 – 476 Cuaderno principal 3.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

v) Asociación Colombiana de Empresarios de Colombia (ANDI)

81. A través de escrito de 7 de noviembre de 2019[53], argumentó que el Decreto 1500 de 2018 debía declararse nulo, en razón a que fue expedido con falsa motivación, debido a que *"[…] mientras no exista la georreferenciación de los puntos sagrados y la cartografía oficial, habrá incertidumbre total e innumerables discusiones […], (pues la) cartografía es un supuesto de hecho esencial […]".*

vi) Consejo Gremial Nacional (CGN)

82. Por escritos de 30 de octubre de 2019 y 10 de noviembre de 2020[54], argumentó que el Decreto 1500 de 2018 fue proferido con falsa motivación y expedición irregular. Aseguró que ese decreto incluyó territorios fuera de la Sierra Nevada de Santa Marta, afectó áreas del litoral Caribe y mar territorial en tres departamentos, generó inseguridad jurídica y complicaciones en el desarrollo territorial, económico y social de Riohacha, Santa Marta y Valledupar, junto a otros 25 municipios y tres parques nacionales. Además, implicó un riesgo adicional para las hipotecas como garantía de crédito, y dificulta el acceso a recursos para proyectos agropecuarios.

vii) Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL)

83. Mediante escritos de 1.° de noviembre de 2019 y 11 de noviembre de 2020[55], señaló que el Decreto 1500 de 2018 incurrió en los vicios de expedición irregular y falsa motivación siguiendo la misma línea argumentativa de la demanda. También, señaló que si bien el ámbito de aplicación del Decreto 1500 hacía mención al respeto de los derechos adquiridos de terceros, *"[…] no es claro cómo se garantiza el derecho a la libre circulación y acceso ilimitado de los predios ubicados dentro del sistema interconectado de sitios sagrados […]".*

viii) Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)

84. En escritos de 13 de noviembre de 2019 y 23 de julio de 2021[56], advirtió que el Decreto 1500 de 2018 tenía graves consecuencias jurídicas en el sector agropecuario, teniendo en cuenta que establece disposiciones de tipo legislativo *"[…] sin detenerse a evaluar cuáles serían las condiciones de coexistencia y ejercicio de derechos adquiridos y derechos fundamentales, que tiene la población no indígena […]".*

85. Planteó la necesidad de identificar esta cosmovisión en el desarrollo sostenible de la población no indígena. Asimismo, detalló las características productivas agropecuarias de Dibulla y Santa Marta, y destacó los impactos de la participación

[53] Cfr. Folios 591 – 595 Cuaderno principal 3.
[54] Cfr. Folios 452 – 467 Cuaderno principal 3 y folios 871 a 886 Cuaderno principal 4.
[55] Cfr. Folios 576 – 590 Cuaderno principal 3 y folios 888 a 898 Cuaderno principal 5.
[56] Cfr. Folios 600 – 604 Cuaderno principal 4 e índice 148 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de los pueblos indígenas en la administración y conservación de los recursos naturales.

ix) Ricardo Camilo Niño Izquierdo

86. A través de escrito de 23 de julio de 2021[57], refirió que el Decreto 1500 actuaba como un reglamento del derecho fundamental de consulta previa lo que *"[…] desborda los alcances de su jerarquía normativa, de manera que con estas se desconoce la reserva material de ley […]".*

I.1.5. Coadyuvancias de la parte demandada

i) Moisés Daniel Raad Char

87. Por escrito de 4 de junio de 2020[58], señaló que el Decreto 1500 de 2018 cuenta con una cartografía preexistente que sirvió como base para delimitar el territorio de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa, y Kankuamo, así como su sistema de espacios sagrados, la cual se deduce de la línea del tiempo de la actuación administrativa que aportó. Indicó que la cartografía del IGAC no es un requisito, sino una consecuencia del decreto, ya que *"[…] en materia de territorios indígenas, estos se delimitan de una manera diferenciada debido a su derecho a la autonomía, autodeterminación y diversidad cultural […]".*

88. Adujo que: (i) el "Documento Madre" es un acuerdo cultural no publicado que interpreta concertaciones entre el Gobierno Nacional y las comunidades indígenas, sin afectar a otras comunidades étnicas; (ii) el Decreto 1500 de 2018 establece principios para resolver conflictos jurídicos sin transgredir la propiedad privada ni los derechos adquiridos; y (iii) los artículos 5, 6, 7 y 9 del decreto demandado no otorgan potestades ambientales a las autoridades indígenas, ni desconocen la autonomía de las entidades territoriales.

ii) Ángela Santamaría Chavarro, Laura Restrepo Acevedo, Dunen Muelas, Paula Cáceres y Yeshica Serrano

89. Mediante escrito de 15 de julio de 2020[59], indicaron que el Decreto 1500 de 2018 aborda el marco de derechos y competencias de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, desde un enfoque por ecosistemas y de género que protege el rol de las mujeres indígenas.

90. Argumentaron que anular el Decreto 1500 de 2018 aumentaría los impactos negativos en materia de biodiversidad y cultura en la Sierra Nevada de Santa Marta. Según ellos, este decreto no genera conflictos de competencias entre las autoridades ambientales y territoriales, sino que promueve la cooperación entre

[57] Cfr. Índice 149 del expediente digital Samai.
[58] Cfr. Folios 612 - 631 Cuaderno principal 4
[59] Cfr. Folios 647 – 656 Cuaderno principal 4 e índice 35 expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

diversos niveles de gobierno. La Sierra Nevada de Santa Marta posee una alta variabilidad biológica gracias a las prácticas ancestrales indígenas, y que el Decreto 1500 cumple con los propósitos constitucionales y legales del ordenamiento jurídico colombiano en materia ambiental y multicultural.

iii) Vanessa Torres Rico y Edwin Álvarez

91. Por escrito de 15 de julio de 2020[60], se opusieron a las pretensiones de la demanda. Sostuvieron que: (i) el Decreto 1500 no puede ser anulado sin infringir el principio de progresividad y los derechos adquiridos de los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo; (ii) los artículos 5.°, 6.°, 7.° y 9.° del decreto fueron expedidos conforme a la ley y a las competencias del Gobierno Nacional; (iii) el decreto no modifica normas ambientales ni de minería; y (iv) el régimen de territorios indígenas está regulado por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, no por el Código Civil.

iv) Diana Carolina Sánchez Zapata, Carolina García Rojas, Kelly Tatiana Jiménez, Clara Inés Atehortúa Arredondo, Isis Sofía Parra, Adriana María Sanín Vélez, María Camila Salamanca y Luis Fernando Serna

92. A través de escrito de 15 de julio de 2020[61], sostuvieron que el Decreto 1500 no incurre en falsa motivación, ni desconoce las competencias o materias reservadas de otras autoridades y, por el contrario, desarrolla la normativa nacional e internacional y la jurisprudencia.

93. Afirmaron que el acto demandado tiene una naturaleza declarativa no constitutiva. Por ello, el fundamento del Decreto 1500 no era la cartografía del IGAC ni el *"Documento Madre",* sino la Ley de Origen y la Línea Negra. Así pues, el Decreto 1500 se soporta en los artículos 330 y 246 de la Constitución Política, conforme a los cuales el Estado debe proteger los sistemas normativos indígenas.

94. Mencionaron que la esencia del *"Documento Madre"* está en la práctica, en la costumbre y no en lo escrito. Por esos motivos, la fundamentación del acto administrativo demandado se encuentra en la Ley de Origen, la cual*, "[…] se transmite mediante la tradición oral desde hace cientos de años y que se consignó por escrito hace poco tiempo […]".* Según la Resolución 3760 del 2017, *"[…] los mandatos de la Ley de Origen se constituyen en el sistema propio de auto gobernarse en la condición de pueblos indígenas, acorde al cumplimiento de las normas establecidas por las Madres y Padres Espirituales […]".*

95. Advirtieron que el acto acusado fue elaborado conjuntamente entre los pueblos indígenas y las autoridades del Gobierno Nacional, asegurando que no produciría afectaciones. El decreto permite el acceso y la protección de sitios sagrados sin implicar una titulación colectiva de territorios, por lo que no altera los derechos de

[60] Cfr. Folios 682- 687 Cuaderno principal 4 e índice 38 del expediente digital Samai.
[61] Cfr. Folios 689- 716 Cuaderno principal 4 e índice 39 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

terceros ni de otras comunidades indígenas de la zona. Además, la Constitución Política y la Ley 99 de 1993 establecen que los territorios indígenas tienen competencias ambientales equivalentes a las de los municipios.

v) Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (CINEP)

96. Mediante escrito de 15 de julio de 2020[62], afirmó que la nulidad del acto acusado afectaría los derechos fundamentales a la subsistencia, a la identidad étnica y cultural, a la consulta previa y al territorio de los 4 pueblos de la Sierra Nevada, a pesar de ser sujetos de especial protección constitucional.

97. Igualmente, explicó que las consideraciones que sustentaban la expedición del decreto demandado parten del reconocimiento y la progresividad de los derechos fundamentales de esos pueblos indígenas, conforme con el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

vi) Abel David Jaramillo Largo

98. Por escrito de 15 de julio de 2020[63], se opuso a las pretensiones de la demanda, por cuanto el derecho al territorio ancestral era preexistente a la expedición del Decreto 1500. Indicó que el decreto demandado guardaba total coherencia con la Constitución Política y la ley, incluso desarrolló el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

99. Aseguró que el Estado colombiano tenía el deber constitucional y legal de proteger el territorio de estos pueblos, así como la relación cultural y espiritual que existe con sus tierras o recursos naturales. Además, mencionó que la cartografía oficial del IGAC de la Línea Negra estaba disponible desde la Resolución 002 de 1973, modificada por la Resolución 837 de 1995, *"[…] es decir el espacio denominado Línea negra está demarcado hace casi 4 décadas […]".*

100. En su criterio, el cambio entre las resoluciones 002 y 837 no significó una modificación espacial, ni sustancial a la protección del territorio de los pueblos Wiwa, Kankuamo, Kogui y Arhuaco, sino que se trató de una ampliación del número de lugares sagrados allí identificados. Por ello, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el año 2017 público en la página *"[…] la cartografía oficial de Colombia la denominada Línea Negra […]"* con casi 18.000 km2.

vii) Angie Daniela Yepes García, Jorge Andrés Portocarrero Delgado, María Manuela Márquez Velásquez y María Daniela Pineda Martínez

101. En escrito de 24 de septiembre de 2020[64], alegaron que el decreto demandado no desconoce la propiedad privada, los derechos adquiridos, ni la propiedad del

[62] Cfr. Folios 671- 673 Cuaderno principal 4 e Índice 37 del expediente digital Samai.
[63] Cfr. Folios 731- 736 Cuaderno principal 4 e índice 41 del expediente digital Samai.
[64] Cfr. Folios 767 a 783 cuaderno principal 4 e índice 58 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

suelo y el subsuelo o el derecho a la consulta previa por las razones propuestas por el demandante. Aseguraron que las comunidades indígenas, los propietarios y las autoridades debían pactar protocolos o acuerdos de acceso a los territorios ancestrales, los cuales se soportaban en la función social y ecológica de la propiedad y la protección constitucional del medio ambiente y su biodiversidad.

102. Recordaron que las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas previamente frente a decisiones que las afectan directamente, de acuerdo con el artículo 1.° de la Constitución Política y los artículos 13 y 5.° del Convenio 169. Por ende, todo acto, proyecto, obra, actividad o iniciativa que pretendiera intervenir en territorios de comunidades étnicas, con afectaciones directas, debe surtir un proceso de consulta. En ese contexto, consideró que el objeto del decreto demandado fue la consagración reglamentaria del territorio ancestral de esos pueblos expresado en el sistema de espacios sagrados de la Línea Negra y no la atribución de competencias a una autoridad territorial o gubernamental.

viii) Jorge Eduardo Vásquez Santamaría, María Cecilia Maya Zuluaga, Vanessa Zuluaga, Andrés Julián Restrepo Otálvaro, Ligni Sigrid Ramírez Sánchez y Carolina Restrepo Múnera

103. A través de escrito de 16 de octubre de 2020[65], se opusieron a las pretensiones de la demanda, siguiendo la línea jurídica propuesta por los 4 pueblos indígenas. Adicionalmente, manifestaron que el Decreto 1500 se soporta en los artículos 1.°, 7.°, 8.°, 79, 246 y 330 de la Constitución Política, en la Ley 89 de 1890, en el Decreto Ley 4633 de 2011, en la Ley 21 de 1991, en la Ley 165 de 1994 y en las sentencias de la Corte Constitucional T-342 de 1994, T-236 de 2012, T-849 de 2014, T-547 de 2010, y el Auto 189 de 2013.

104. En su criterio, la cartografía oficial del IGAC y el *"Documento Madre"* eran hechos accesorios y no principales del Decreto 1500. También mencionaron que el IGAC se comprometió, en el contexto de la política pública de catastro multipropósito (PND 2018-2022), a crear el Sistema de Información Geográfica SIG-Indígena y a implementar el Decreto 1500 de 2018. Por ello, *"[…] la simple ausencia de un mapa no tendría la suficiente injerencia para desconocer la protección progresiva que viene brindando la institucionalidad […]".*

105. Agregaron que el artículo 7.° del Decreto 1500 reflejaba el principio de coordinación entre las entidades territoriales y la Nación, en específico, entre los territorios indígenas, los departamentos, municipios y la Nación.

ix) Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)

106. Por escrito de 6 de octubre de 2020[66], afirmó que el Decreto 1500 reconoció la relación espiritual, cultural y ambiental que tienen los pueblos indígenas Kogui,

[65] Cfr. Folios 796 a 814 cuaderno principal 4 e índice 66 del expediente digital Samai.
[66] Cfr. Folios 796 a 814 cuaderno principal 4 e índices 61 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Wiwa, Arhuaco y Kankuamo con su territorio. Sostuvo que el acceso a los espacios sagrados implica el reconocimiento de un derecho, más no la asignación de una competencia propia del ordenamiento territorial. Además, el ejercicio de ese derecho dependía de las decisiones que adopten las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial.

107. Aseveró que el régimen legal de la Línea Negra y su *"[…] Sistema de Espacios Sagrados […]"* obraba en la Ley 160 de 1994, en el Decreto 1071 de 2015, en el Decreto 2333 de 2014, en la Ley de Origen y en la Ley 21 de 1991. Bajo este marco normativo, el Decreto 1500 reconoció el derecho a: *"[…]* (*i) el uso y goce de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, o en los adyacentes a estos; (ii) la regla conforme a la cual la ausencia de reconocimiento oficial del territorio ancestral, no implica la inexistencia de derechos territoriales sobre el mismo; (iii) el derecho a la demarcación para la protección jurídica y administrativa, la cual cobija lugares religiosos o culturales; (iv) las obligaciones de protección por parte del Estado para la garantía del goce de estos derechos; (v) el deber de realizar consulta previa frente a aquellas medidas que los afecten directamente […]"; y (vi) "[…] la salvaguarda, protección y preservación del medio ambiente en tales territorios […]".*

108. Consideró que el decreto demandado era una norma que se encontraba acorde con la política ambiental global, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en el año 1992, con la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y con la Convención sobre la Diversidad Biológica. Las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y tribales tienen una estrecha relación con su identidad cultural, por lo tanto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la limitación o impedimento para su realización, viola el derecho a la identidad cultural.

x) Corporación Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia)

109. Mediante escrito de 11 de noviembre de 2020[67], afirmó que las pretensiones de la demanda carecían de vocación de prosperidad porque el Decreto 1500 se soportó en los artículos 1.°, 7.°, 8.°, 79, 246 y 330 de la Constitución Política, en el Convenio 169 de la OIT, en la Ley 165 de 1994, en el Decreto 1080 de 2015, en las Resoluciones 3760 de 2017 y 621 de 2002, en la sentencia T-574 de 2010, en el auto 189 de 2013 y en el artículo 116 de la Ley 1753 de 2015.

110. Señaló que los cuatro pueblos, junto con el ICAHN y el Ministerio del Interior, trabajaron entre 2013 y 2014 en la reformulación de las normas de la Línea Negra, lo cual culminó en el "Documento Madre" que recoge los principios ancestrales de la Ley de Origen. El Decreto 1500 de 2018, que modificó las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995, demarcó el territorio ancestral y garantizó el derecho a la

[67] Cfr. Folios 899-918 e índice 89 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

consulta previa. Ese decreto refleja la valoración cosmológica y la práctica indígena en relación con su territorio y derechos, en el contexto de los conflictos internos que han deteriorado los sitios sagrados.

111. Adujo que la Corte Constitucional a través del auto 004 de 2009, reconoció el riesgo de exterminio físico y cultural de estas comunidades, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos les otorgó medidas cautelares provisionales. Además, los pueblos Kankuamo y Wiwa han participado en el macro caso 003 de la Jurisdicción Especial Para la Paz (JEP), impulsando la coordinación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena (JEI).

112. Puso de presente que: (i) el Decreto 1500 no se basa en la cartografía oficial del IGAC, sino en el "Documento Madre", y busca la coordinación y subsidiariedad con otras entidades territoriales y ambientales; (ii) no afecta el derecho a la propiedad privada ni modifica los resguardos indígenas; (iii) la mesa creada por el artículo 10.° del Decreto es el espacio adecuado para gestionar las controversias relacionadas con el ordenamiento territorial y ambiental; y (iv) no reguló asuntos que tienen reserva de ley.

xi) Clínica socio jurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas

113. En escritos radicados el 12 de noviembre de 2021 y 15 de febrero de 2022[68], puso de presente que los puntos de la Línea Negra albergan ecosistemas estratégicos y comunidades indígenas con conocimientos ancestrales. En ese orden, el análisis de legalidad del Decreto 1500 conllevaba necesariamente a una valoración de rango constitucional en relación con los derechos sobre los sitios sagrados. En efecto, el Sistema Interamericano y la Corte Constitucional han establecido que el reconocimiento y protección de las relaciones que los pueblos tienen con el territorio *"[…] no se limitan ni dependen del derecho de propiedad colectiva, pues existen lugares y relaciones que trascienden el ámbito de la propiedad (resguardos); pero igual, tienen protección constitucional […]".*

114. Determinó que ese acto demandado no afectaba directamente a otras comunidades, en tanto que no creaba nuevos territorios, sino que protegía el territorio ancestral. Explicó la diferencia entre la consulta previa y el derecho de participación de los indígenas según la Ley 21 de 1991. Además, resaltó que el pluralismo y la diversidad étnica permitían coexistir los sistemas ancestrales y occidentales. Finalmente, indicó que la falta de cartografía no afectaba el Decreto, ya que podía ser subsanada con una orden al IGAC para proveer los resultados necesarios.

[68] Cfr. Índice 179 y 204 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

xii) Yeny Rodríguez Junco

115. A través de escrito de 12 de septiembre de 2022[69], señaló que la anulación del Decreto 1500 de 2018 transgrediría el principio ambiental internacional de no regresión y amenazaría con desconocer diversas obligaciones internacionales ambientales y climáticas adquiridas por el Estado colombiano en el Convenio de Diversidad Biológica, la Convención RAMSAR, la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, el Convenio de París, entre otras.

116. También se refirió a la importancia biológica y cultural del ecosistema de la Sierra Nevada de Santa Marta y la importancia cultural del Sistema de Conocimiento Ancestral de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa que es patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

I.1.6 Amicus curiae

i) Marina Brilman y Paul Dowling

117. Por escrito de 15 de julio de 2020[70], intervinieron con el objeto de resaltar los principios del derecho internacional sobre la propiedad colectiva y los derechos culturales de los pueblos indígenas, así como los derechos de terceros, incluyendo la propiedad del subsuelo por parte del Estado.

118. Resaltaron la importancia de los derechos de las minorías étnicas, conforme a varios tratados y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Solicitaron tener en cuenta que: (i) el derecho internacional reconoce la relación única de los pueblos indígenas con la tierra y los recursos naturales y sus derechos de propiedad colectiva; (ii) la legislación interna debe ser flexible para reflejar la relación dinámica y distintiva de los pueblos indígenas con su entorno natural; (iii) los derechos de propiedad indígena, en una sociedad democrática, pueden llevar a restricciones de derechos de terceros para proteger la supervivencia física o cultural de las minorías étnicas; y (iv) aunque el subsuelo sea propiedad del Estado, los pueblos indígenas tienen derechos de acceso y pueden beneficiarse de los recursos naturales allí encontrados.

ii) Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

119. Mediante escrito radicado el 17 de julio de 2020[71], esa organización no gubernamental de protección de los derechos humanos, filial de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y de la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT), solicitó que los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa fueran reconocidos como parte dentro del presente proceso.

[69] Cfr. Índice 285 del expediente digital Samai.
[70] Cfr. Índice 40 del expediente digital Samai.
[71] Cfr. Índice 36 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

iii) Carlos Arturo Duarte Torres, Daniela Alejandra Gómez Vélez y Francy Viviana Bolaños Trochez

120. En escrito de 23 de julio de 2020[72], subrayaron que era necesario proteger el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta.

121. Destacaron que el *"[…] Sheshiza: Lugar o paisaje […]"* en la Sierra Nevada de Santa Marta, era *"[…] un área de orientación cultural, cuya base es el concepto de fertilidad. Esta ordenación del territorio sobrevivió simbólicamente, construyendo un nicho sagrado defendido por los mamos […]".*

122. Explicaron que: (i) los artículos 1.°, 7.°, 8.°, 246 y 330 de la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT aseguran la autonomía territorial descentralizada, el pluralismo y la diversidad étnica cultural; (ii) el Consejo Territorial de Cabildos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, creado en 1999, ha servido como un espacio de diálogo entre las autoridades indígenas, el Estado y la sociedad, promoviendo la gestión sostenible del territorio; (iii) la Resolución 621 de 2002 refuerza los acuerdos de gestión ambiental en la Sierra Nevada de Santa Marta; (iv) la preservación de la Línea Negra es esencial para evitar un *"[…] etnocidio estatal […]"*; y (v) la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las resoluciones de 1973 y 1995 protegen la Línea Negra.

iv) Louise Winstanley y Mónica Feria Tinta

123. A través de escrito de 20 de diciembre de 2020[73], resaltaron que el Decreto 1500 desarrollaba obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y derecho ambiental internacional. Aseguraron que el decreto demandado no era constitutivo del derecho al territorio de la *"Línea Negra"*, sino meramente declarativo, y recordaron que el artículo 21 de la Convención Americana protege la propiedad comunitaria de los pueblos sobre sus tierras ancestrales. Además, advirtieron que los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo detentan el derecho a su libre determinación y desarrollo.

v) Angie Daniela Yepes García

124. Se refirió a la legitimación por pasiva en el medio de control de nulidad, a la naturaleza jurídica de los cabildos indígenas como entidades públicas especiales según la Constitución y la ley, y a la participación directa que tuvieron estos pueblos en la creación del Decreto 1500 de 2018.

[72] Cfr. Índice 46 del expediente digital Samai.
[73] Cfr. Índice 103 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

I.1.7. Alegatos de conclusión

125. El señor **Yefferson Mauricio Dueñas Gómez** mediante escritos de 20 y 21 de julio de 2023[74], reiteró los argumentos de la demanda, y enlistó las pruebas que demostraban a 2023 la afectación directa causada por el acto administrativo a otros grupos étnicos.

126. El **Presidente de la República,** el **Ministerio del Interior** y el **Ministerio de Cultura,** a través escritos de 28[75] de junio y 21[76] de julio de 2023 solicitaron denegar las pretensiones de la demanda por las razones señaladas en el escrito de contestación de la demanda.

127. La apoderada judicial del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,** por escrito de 19 de julio de 2023[77], afirmó que las pretensiones del demandante no debían prosperar, por cuanto no se logró probar la transgresión del ordenamiento superior. Advirtió que el decreto acusado cumplía lo ordenado en el Auto 189 de la Corte Constitucional en aras de salvaguardar y proteger los intereses de los cuatro pueblos indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta.

128. El **IGAC** mediante escritos de 28 de junio y 21 de julio de 2023[78], reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda, concluyendo que era pertinente denegar las pretensiones. Sin embargo, reconoció que *"[…] a la fecha no existe cartografía OFICIAL […]",* aun cuando *"[…] el IGAC junto con otras entidades del Gobierno Nacional como el Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Cultura, ICANH, DIMAR, INVEMAR y el servicio Geológico, así como, los representantes y autoridades de los cuatro (4) pueblos indígenas, durante el año 2023 han trabajado de manera conjunta con el fin de concertar la cartografía oficial mencionada […]".*

129. Los Cabildos Gobernadores de los pueblos **Kogui, Kankuamo, Arhuaco y Wiva de la Sierra Nevada de Santa Marta,** constituidos como el **Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta (CTC),** en escrito de 21 de julio de 2023[79], reiteraron los argumentos expuestos en el libelo de la contestación de la demanda.

130. La **Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)**, mediante escrito de 21 de julio de 2021[80], insistió en que el Decreto 1500 de 2018 redefine, precisa y actualiza el origen ancestral de la Línea Negra. Asimismo, representa la progresividad de los derechos territoriales indígenas y la relación espiritual, cultural y ambiental de su identidad. Por último, insistió en que ese acto administrativo no

[74] Cfr. Índices 463 y 462 expediente digital Samai.
[75] Cfr. Índice 440 expediente digital Samai.
[76] Cfr. Índices 470 y 467 expediente digital Samai.
[77] Cfr. Índices 459 y 460 expediente digital Samai.
[78] Cfr. Índices 442, 465 y 468 expediente digital Samai.
[79] Cfr. Índice 464 del expediente digital Samai
[80] Cfr. Índice 476 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

desconoce la propiedad privada o la estatal del subsuelo, ni tampoco las competencias de otras autoridades públicas.

131. El curador *ad litem* de los pueblos indígenas y afrodescendientes **Wayuu, Chimila, Los Morenos, Nelvis Aragón, Valentina Ospinito, Las Américas, Las Balsas, La Guayabita de Monguí, Axe para los negros, Afrourranga, Antonia Solano, Fondo Especial de Créditos Educativos para Comunidades Negras – (FECECN), Puerto Colombia, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla** y **Cascajalito** por escrito de 19 de julio de 2023[81], señaló que la propiedad privada era un derecho constitucional por lo que no era admisible que el Ejecutivo, por sede administrativa, impusiera alguna restricción mediante servidumbres.

132. La **Corporación Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad**, mediante escrito radicado el 30 de junio de 2023[82], afirmó que el Decreto 1500 de 2015 era legal y, por lo tanto, ninguna de las pretensiones de la demanda debía prosperar. Explicó que la cartografía del IGAC era consecuencia de la expedición del acto administrativo y no su fundamento jurídico. Asimismo, señaló que el Gobierno Nacional llevó a cabo los procesos de consulta previa con los mencionados pueblos indígenas antes de su expedición, y no se desconocieron los derechos fundamentales de otros pueblos o de terceros.

133. La **Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (ASOCAPITALES),** mediante escrito de 19 de julio de 2023[83], insistió que el Decreto 1500 de 2018 afecta negativamente a Santa Marta, Riohacha y Valledupar, al ampliar la Línea Negra a 348 zonas sagradas y crear conflictos de competencias. Argumentó que estas ciudades deben participar directamente en la mesa de seguimiento y que el acto administrativo afecta la autonomía territorial y la toma de decisiones municipales.

134. La **Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC),** mediante escrito de 21 de julio de 2023[84], reiteró que el acto demandado era ilegal, toda vez que no redefinía el territorio de los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta. Asimismo, puso de presente que el Ministerio del Interior, mediante memorando 2023-3-002105-010668 de 27 de marzo de 2023, indicó que no se había realizado ningún estudio de los bienes inmuebles y que el Decreto 1500 no podía ser considerado como un instrumento jurídico de acceso a tierras.

135. La **Clínica Socio jurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas,** mediante escrito radicado el 12 de julio de 2023[85], reiteró los argumentos enunciados en el escrito de coadyuvancia y afirmó que el Decreto 1500 plasmaba únicamente la definición autónoma del territorio ancestral de los cuatro pueblos.

[81] Cfr. Índices 457 del expediente digital Samai.
[82] Cfr. Folios 899-918 e índice 89 del expediente digital Samai.
[83] Cfr. Índice 458 del expediente digital Samai.
[84] Cfr. Índice 166 del expediente digital Samai.
[85] Cfr. Índice 469 del expediente digital Samai.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

136. La **Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)** y el **Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (CINEP)**, mediante escrito de 21 de julio de 2023[86], subrayaron que el *"Documento Madre"* existía para la fecha de la expedición del Decreto 1500 y su finalidad era definir la territorialidad de la "Línea Negra".

137. Los ciudadanos **Angie Daniela Yepes García**, **Jorge Andrés Portocarrero Delgado, María Manuela Márquez Velásquez** y **María Daniela Pineda Martínez**, mediante escrito de 21 de julio de 2023[87], ratificaron los argumentos propuestos en la coadyuvancia.

138. Los ciudadanos **Diana Carolina Sánchez Zapata, Carolina García Rojas, Kelly Tatiana Jiménez, Clara Inés Atehortúa Arredondo, Isis Sofía Parra, Adriana María Sanín Vélez, María Camila Salamanca** y **Luis Fernando Serna,** mediante escrito de 19 de julio de 2023[88], reiteraron que el Decreto 1500 no fue proferido con falsa motivación ni desconoció las competencias de otras autoridades.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

139. A efectos de decidir la presente controversia, se analizarán los siguientes aspectos: (i) la competencia; (ii) el acto administrativo demandado; (iii) el planteamiento del problema jurídico; (iv) el análisis del caso concreto; y (v) las conclusiones.

II.1. Competencia

140. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política, en el artículo 149 de la Ley 1437 y en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019[89], la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer, en única instancia, los procesos de nulidad de los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.

II.2. Acto administrativo demandado

141. La demanda va dirigida a cuestionar la legalidad del Decreto 1500 de 6 de agosto de 2018, *"[…] Por el cual se redefine el territorio ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en el sistema de espacios sagrados de la 'Línea Negra', como ámbito tradicional, de especial protección, valor espiritual, cultural y ambiental, conforme los principios y fundamentos de la Ley de Origen, y la Ley 21 de 1991, y se dictan otras disposiciones […]".*

[86] Cfr. Índice 472 y 475 del expediente digital Samai.
[87] Cfr. Índice 473 y 474 del expediente digital Samai.
[88] Cfr. Índice 461 del expediente digital Samai
[89] Cfr. "Reglamento Interno del Consejo de Estado".

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

142. El artículo 1.° del Decreto 1500 señaló que su objeto es redefinir el territorio ancestral de los cuatro pueblos y establecer medidas y garantías para su efectiva protección. El artículo 2.° precisó el ámbito de aplicación de la norma. El artículo 3.° estableció los principios para la interpretación y protección del territorio tradicional y ancestral. El artículo 4.° definió conceptos clave como "Ley de Origen", "Línea Negra", y "Sistema de Espacios Sagrados". El artículo 5.° delimitó el territorio tradicional y ancestral en la cartografía oficial adoptada por el IGAC. Los artículos 6.° y 7.° reconocieron los derechos a la participación en el uso, administración y conservación de recursos naturales dentro del territorio de la Línea Negra, y al acceso a los espacios sagrados. El artículo 8.° requirió a las entidades públicas para que incorporaran la cartografía oficial del IGAC en sus sistemas de información. El artículo 9.° estableció que las medidas para la salvaguarda, protección y conservación del territorio tradicional y ancestral demarcado en la Línea Negra deben considerar el valor espiritual y ambiental del territorio y los planes consolidados por el Gobierno Nacional. El artículo 10 creó una mesa de seguimiento y coordinación interinstitucional para la protección de ese territorio tradicional y ancestral. El artículo 11 describió física y culturalmente 348 espacios sagrados de la Línea Negra.

II.3. El planteamiento del problema jurídico

143. Conforme a la fijación del litigio adoptada en la audiencia inicial de 19 de septiembre de 2022, corresponde a la Sala determinar si el Decreto 1500 transgrede *"[…] los artículos 1°, 2°, 7°, 8°, 58, 79, 150, 287, 298, 300, 311, 313, 322 y 330 de la Constitución Política; el artículo 6° de la Ley 21 de 1991; el artículo 46 de la Ley 1437 de 2011; los artículos 2.1.2.1.6., 2.1.2.1.13. y 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015; los artículos 31 y 32 de la Ley 152 de 1994; el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011; el artículo 669 de la Ley 84 de 1873; los artículos 31, 65 y 66 de la Ley 99 de 1993; el artículo 3° de la Ley 136 de 1994; el artículo 5° de la Ley 388 de 1997; los artículos 5° y 6° de la Ley 685 de 2001; los artículos 74 y 76 de la Ley 715 de 2001; el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, y el artículo 7° de la Ley 1625 de 2013, toda vez que presuntamente se redefinió el denominado territorio de la "Línea Negra" sin tener los soportes técnicos para tal propósito, con desconocimiento del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes que ocupan la zona delimitada y área de influencia, a la propiedad estatal del subsuelo y la correspondiente prerrogativas del Estado de hacer uso y disponer de los recursos naturales no renovables, a los derechos adquiridos y propiedad privada en cabeza de terceros y, con vulneración de las competencias que, en materia ambiental y de ordenamiento territorial, le fueron asignadas al Congreso de la República, a los entes territoriales y a las autoridades ambientales […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

II.4. Análisis del caso concreto

144. Para resolver el problema jurídico, por razones metodológicas y de acuerdo con la pretensión principal de la demanda de nulidad, la Sala determinará si el Decreto 1500:

i) Se encuentra falsamente motivado porque, al momento de su expedición, presuntamente, no existía el mapa cartográfico de la Línea Negra elaborado por el IGAC, ni la versión definitiva del *"Documento Madre"* elaborado por los pueblos indígenas Kogi, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo.

ii) Se expidió de forma irregular y quebrantó los artículos 2.°, 7.°, 8.°, 79 y 330 de la Constitución Política, la Ley 21 de 1991, el artículo 46 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 2.1.2.1.13 del Decreto 1081 de 2015, porque era necesario agotar el trámite de consulta previa respecto de las comunidades indígenas y afrocolombianas ubicadas al interior del polígono de la Línea Negra, así como de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo.

iii) Se expidió de forma irregular y transgrede los artículos 2.2.1.2.1.6. y 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 por supuestamente desconocer la técnica normativa prevista para la expedición de los actos administrativos, en relación con el requisito de consulta previa y la publicación de la cartografía oficial del IGAC y del Documento Madre.

En caso de una respuesta negativa a lo anterior, conforme a la pretensión subsidiaria, se estudiará si los artículos 5.°, 6.°, 7.° y 9.° del Decreto 1500:

i) Se expidieron con falta de competencia y quebrantan los artículos 1.°, 150 (numeral 4.°) 287, 298, 300 (numeral 3.°), 311 y 313 (numeral 7.°) de la Constitución Política, los artículos 31 y 32 de la Ley 152 de 1994, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, el articulo 65 (numeral 8.°) de la Ley 99 de 1993, el artículo 3.° de la Ley 136 de 1994 y el artículo 5.° de la Ley 388 de 1997, al conferir facultades a los pueblos Kogui, Kankuamo, Wiwa y Arhuaco, encomendadas por el legislador a los departamentos y municipios en materia de ordenamiento territorial.

ii) Vulneran los artículos 300 (numeral 2.°) y 313 (numeral 9.°) de la Constitución Política, los artículos 31, 65 (numerales 2.°, 3.°, 4.° y 7.°) y 66 de la Ley 99 de 1993, el artículo 3.° (numeral 10) de la Ley 136 de 1994, los artículos 74 (numerales 9.° y 10.°) y 76 (numeral 5.°) de la Ley 715 de 2001, el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y el artículo 7.° de la Ley 1625 de 2013, así como el principio de rigor subsidiario, debido a que presuntamente otorgan a esos pueblos indígenas competencias de las autoridades ambientales.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

iii) Vulneran los artículos 58 y 332 de la Constitución Política, los artículos 5.° y 6.° de la Ley 685 de 2001, y el artículo 669 de la Ley 84 de 1873, al afectar los derechos de propiedad del Estado y de los particulares.

II.4.1. La falsa motivación

145. La parte demandante señaló que el Decreto 1500 carece de una motivación real y adecuada, ya que el "Documento Madre" y la "cartografía de los espacios sagrados elaborada por el IGAC" no existía al momento de la expedición de ese acto administrativo. Específicamente, consideró que *"[…] el Decreto se basa y fundamenta en documentos e información que no existieron al momento de ser expedido y que, de acuerdo a su objeto y contenido, son sustanciales para su concreción y aplicación […]".*

146. Para justificar lo anterior, complementó lo siguiente:

> *"[…] El Decreto 1500 de 2018 redefine el territorio tradicional y ancestral de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, demarcado por la Línea Negra, y aumenta el número de sus lugares sagrados reconocidos a 348 (en algunos casos incluso modificando su ubicación). Este territorio, objeto principal de regulación del Decreto, es muy amplio puesto que abarca un porcentaje considerable de los departamentos de La Guajira, Magdalena y Cesar y se traslapa con al menos 25 centros poblados, 3 resguardos de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada, 7 resguardos indígenas Wayúu y predios de otras comunidades étnicas y particulares.*
>
> *En todo caso, es importante hacer dos precisiones al respecto de la imposibilidad de determinar con precisión la Línea Negra, entendida según el artículo 4° del Decreto 1500 de 2018 como "el anillo de espacios sagrados que delimita el territorio ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM" y de establecer dónde queda exactamente.*
>
> *En primer lugar, la Línea Negra NO se obtiene de unir los 348 sitios sagrados porque muchos de ellos no hacen parte del anillo o perímetro correspondiente a la Línea Negra, sino que quedan en su interior.*
>
> *En segundo lugar, ninguno de los lugares sagrados está georreferenciado pues el artículo 11 del Decreto 1500 de 2018 que los enlista solo consagra su descripción física, cultural y ancestral. Por ejemplo, la única referencia espacial del sitio sagrado Abu Yongoya (número 11) es que "es un cerrito cerca de la carretera que une la población de Haticos con el corregimiento de Badillo" y la del sitio sagrado Jaba Nukubadûzu (número 18) es que está "ubicado en una orilla del Río Ranchería". Incluso hay lugares sagrados que no cuentan con una descripción física o espacial, sino solamente cultural y ancestral, como es el caso de los sitios sagrados Jaba Shibaldziwe (número 52), Jaba Jaxbainzhi (número 54) y Jaba Shibûzhañiñe (número 55).*
>
> *Adicionalmente, el Decreto 1500 de 2018 establece medidas para la protección del territorio y de los lugares sagrados y para el ejercicio pleno y efectivo los derechos de los 4 pueblos indígenas de la SNSM. En concordancia, concede a estas comunidades indígenas derechos relacionados con el territorio, el ambiente, la cultura, el autogobierno y la participación dentro de todo el territorio demarcado por la Línea Negra y regula aspectos de ordenamiento territorial, facultad de autoridad*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ambiental, propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, derechos adquiridos y propiedad privada. […]".

147. Con el propósito de resolver el planteamiento, la Sala recuerda que la motivación de los actos administrativos es un elemento necesario para su validez, según lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 1437. La motivación debe ser *"[…] clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos […]"*[90].

148. En ese orden de ideas, como el cargo se sustenta en dos premisas fácticas, esta autoridad judicial estudiará si la cartografía de la Línea Negra y el Documento Madre son un fundamento jurídico esencial del Decreto 1500 de 2018, y si es cierto o no que dichos anexos no existían al momento de su publicación.

II.4.1.1. La relevancia sustancial de la cartografía oficial de la Línea Negra y del Documento Madre

149. La parte motiva del Decreto 1500[91] explica que ese acto administrativo da cumplimiento al ordinal séptimo de la parte resolutiva del Auto 189 de 2013, en el

---

[90] Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 13 de junio de 2013, número único de radicado: 25000-23-27-000-2007-00169-01 (17495), actor: Constructora los Hayuelos S.A., demandado: DIAN, Magistrada Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

[91] El acto demandado se fundamentó en los siguientes motivos:*"[…] Que según la cosmovisión de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta (en adelante los cuatro pueblos indígenas de la SNSM), estos mantienen* ***una relación con su territorio tradicional y ancestral, cimentada y construida sobre una concepción que integra e interconecta ambiental, cultural y espiritualmente los diferentes espacios y recursos naturales sagrados renovables y no renovables del suelo, el subsuelo y las aguas de los diferentes ecosistemas de tierra, litoral y mar que componen la Línea Negra****, denominada por estos pueblos como Jaba Seshizha (Kogui) Shetana Zhiwa (Wiwa) y Seykutukunumaku (Arhuaco) o tejido de conectividades y relaciones que integran su territorio a los principios de la vida, el planeta y el universo.*

Que según esa misma cosmovisión, el tejido de Jaba Seshizha Shetana Zhiwa o Seykutukunumaku ***se extiende hacia afuera de la Línea Negra y se conecta espiritual y materialmente con otros espacios sagrados.***

Que de conformidad con esta cosmovisión, los cuatro pueblos indígenas de la SNSM ***sustentan el manejo y el ordenamiento tradicional de su territorio en los que denominan códigos de interpretación de los principios de Mama Sushi, los cuales expresan el mapa del territorio de la Línea Negra y determinan y orientan las funciones que cumplen los diferentes espacios sagrados*** *que la componen como tejido interconectado;*

Que el cumplimiento de estas funciones implica el reconocimiento del derecho de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM ***a fortalecer su relación con su territorio tradicional y ancestral,*** *con observancia de su Ley de Origen. […]*

[…] Que los cuatro pueblos indígenas de la SNSM y sus autoridades tradicionales, ***han manifestado la necesidad de precisar la identificación y expresión de los códigos ancestrales del territorio de la Línea Negra en el marco de las Resoluciones número 002 de 1973 y 837 de 1995, así como de dar a conocer sus fundamentos conforme a los principios de la Ley de Origen.*** *De esta manera,* ***han detallado los espacios sagrados que la integran, sustentando su tejido de interconexiones de tierra, litoral y mar;*** *así como evidenciando su relación de inherencia con el ejercicio de sus derechos a la integridad étnica y cultural, la autodeterminación, autonomía y gobierno propio ancestral. […]*

Que posteriormente, en la Sentencia T-547 de 2010 la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta […] ***este Alto Tribunal profirió el Auto número 189 de 2013, en el que determinó que si bien las Resoluciones número 002 de 1973 y 837 de 1995 expresan el reconocimiento jurídico que el Gobierno nacional ha dado a la relación "especial y espiritual" que los cuatro pueblos indígenas de la SNSM mantienen con su territorio tradicional y ancestral, estas "ya muestran su insuficiencia, requiriéndose disposiciones más ajustadas a las necesidades del colectivo indígena".***

Que en consecuencia, ***la Corte Constitucional ordenó,*** *entre otras cosas,* ***"[i]nstar al Gobierno Nacional****, oficiando a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que* ***a través de las dependencias competentes, inicie****, de manera inmediata,* ***las actividades tendientes a revisar, modificar, derogar o adicionar, según sea el caso, las Resoluciones número 837 de 1995 y 002 del 4 de enero de 1973*** *y demás normas complementarias, con miras a redefinir o actualizar la denominada línea negra,* ***de conformidad con lo estimado en la parte motiva de esta providencia****".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

que la Corte Constitucional instó al Gobierno Nacional a *"[…] redefinir o actualizar la denominada línea negra […]*", con miras a evitar *"[…] situaciones como las que dieron origen a los hechos de la […] acción (de tutela T-547 de 2010), en los cuales, certificaciones expedidas por la Administración con fundamento […] (en las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995), vulneraron los derechos fundamentales de los 4 pueblos […]".*

150. En la sentencia T-547 de 2010 la Corte Constitucional amparó los derechos a la consulta previa, a la integridad económica y cultural y al debido proceso de los pueblos indígenas Kogi, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, descendientes de los Tayrona, debido a que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial confirió una licencia ambiental a una empresa para construir un puerto multipropósito, sin llevar a cabo el trámite de consulta previa, a pesar de que el proyecto afectaba un sitio sagrado de esas comunidades.

151. Durante la verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en esa sentencia, la Corte Constitucional, a través del Auto 189 de 2013, instó al Gobierno a redefinir el alcance de la Línea Negra de la siguiente forma:

> "*[…]* ***Séptimo.-*** *Instar al Gobierno Nacional, oficiando a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que a través de las dependencias competentes, inicie, de manera inmediata, las actividades tendientes a revisar, modificar, derogar o adicionar, según sea el caso, las resoluciones 837 de 1995 y 002 de enero 4 de 1973 y demás normas complementarias,* ***con miras a redefinir o actualizar la denominada línea negra, de conformidad con lo estimado en la parte motiva de esta providencia****. Los órganos responsables, remitirán informes a esta Sala en relación con lo actuado, el primero de los cuales se rendirá seis meses después de comunicada esta decisión. […]*". (Negrilla fuera del texto).

152. La Corte dictó esa orden para evitar que, en el futuro, el Ministerio del Interior volviera a ignorar los sitios sagrados de los cuatro pueblos al expedir los certificados de presencia de comunidades étnicas. Para ello, estableció que debía elaborarse una cartografía consultada con estas comunidades, como se deduce de las siguientes consideraciones:

> "*[…] considera la Corte que en lo que atañe a las obras del proyecto de Puerto Brisa, enmarcadas dentro de la Licencia Ambiental hoy vigente, la consulta ha sido*

[…] Que en este marco y con fundamento en su derecho a la diversidad étnica y cultural, a la autonomía, como en los antecedentes, la jurisprudencia y las disposiciones normativas expuestas; ***los cuatro pueblos indígenas de la SNSM elaboraron un Documento Madre - Jaba Seshizha (Kogui), Shetana Zhiwa (Wiwa) y Seykutukunumaku (Arhuaco) que recoge los principios y fundamentos ancestrales de la Ley de Origen.*** *[…]*

Que a fin de corroborar y unificar ***los espacios visibles, terrestres, litorales y marinos que hacen parte de la Línea Negra****, los cuatro pueblos indígenas de la SNSM acudieron a* ***los mapas ancestrales codificados en espacios sagrados****, los materiales de manejo ancestral, el conocimiento de sus autoridades tradicionales, así como a los resultados de los recorridos de campo que estos realizaron entre los años 2013 y 2014, con el acompañamiento del Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (en adelante ICANH).*

Que el Documento Madre del territorio ancestral de la Línea Negra tiene por propósito constituirse en puente de entendimiento y comprensión entre el mundo de pensamiento indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta y la institucionalidad del Estado colombiano, a efectos de garantizar la protección de su territorio tradicional y ancestral, su autonomía e identidad cultural. Por esta razón, y en virtud del principio de la diversidad étnica y cultural, este documento se constituye en un fundamento de interpretación cultural en el marco de la Constitución Política. […]". (Negrilla fuera del texto).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

*agotada. **Sin embargo**, para todo lo que **suponga variaciones futuras no solo en las actividades de Puerto Brisa, sino, en general, realización de nuevas obras en el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta, con incidencia ambiental y cultural, de conformidad con la normatividad vigente**, procederá esta Sala a instar al Gobierno Nacional para que a través de las dependencias competentes, inicie de manera inmediata las actividades tendientes a revisar, modificar, derogar o adicionar, según sea el caso, las resoluciones 837 de 1995 y 002 de enero 4 de 1973 y demás normas complementarias, **con miras a redefinir o actualizar la denominada línea negra, evitando con ello, situaciones como las que dieron origen a los hechos de esta acción de tutela, en los cuales, certificaciones expedidas por la Administración con fundamento en normas como las mencionadas, terminaron generando situaciones que exigieron pronunciamientos de amparo por parte del Juez de Tutela**.*

*Dicha revisión de las normas que precisan la línea negra, **deberá contar con la participación especializada del Instituto Colombiano de Antropología e Historia y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las comunidades concernidas, para la elaboración técnica de los mapas del caso y, supondrá la correspondiente consulta previa con las Comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta**. […]*". (Negrilla fuera del texto).

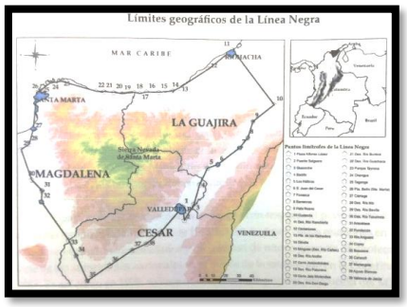
153. El Gobierno Nacional, antes de la expedición del Decreto 1500, en las Resoluciones 002 de 1973 y 837 de 1995 había demarcado simbólicamente la representación intangible de la *"Línea Negra"* y la descripción física de los 54 hitos sagrados, pero no había adoptado la cartografía oficial que facilitara el proceso de consulta, a efectos de determinar técnicamente el territorio ancestral de los cuatro pueblos.

154. En su momento el artículo 1.° de la Resolución 002 de 1973 resolvió: *"[…] demarcar, simbólicamente la "LINEA NEGRA" de los grupos indígenas Arhuaco, Kogi y Malayo dentro de los siguientes límites: por el Este, partiendo del Pozo Hurtado, cerca a la ciudad de Valledupar, al sitio de Patillal; de Patillal, en dirección Noroeste hasta encontrar la cima del cerro Kuma; de este punto al cerro Maluban; del cerro Maluban, pasando por Piedra Colorada hasta encontrar el cerro Vigilante; de este sitio hacia el Norte, por la quebrada Andrea hasta Dibuya, de allí al cerro de Palomino; del cerro de Palomino entrando a territorio del Departamento del Magdalena, a la población de Bonda; de Bonda al cerro de Mamatoco; por el Oeste, bajando al Pozo de Lucila y hasta llegar al cerro de Santa Rosa a Camperucho en el Departamento del Cesar; de allí al río Los Clavos; de este rio al Cerro Jimain; de allí al Cerrito; del Cerrito pasando por la Mima donde está ubicada la Casa Indígena, hasta llegar al Pozo Hurtado, punto de partida […]".*

155. El mismo acto administrativo, en su artículo 2.° señaló que *"[…] los propietarios de terrenos en donde se hallen sitios de pagamentos, no podrán impedir a los Mamos ni a los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, el acceso a estos lugares para cumplir sus prácticas mágico-religiosas […]".* Y el artículo tercero determinó que *"[…] las disposiciones de esta Resolución no afectan los derechos de posesión y de terceros, adquiridos por justos títulos conforme a las leyes vigentes […]"*.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

156. Dicha resolución no localizó los lugares de pagamento. Tales referencias simbólicas fueron ilustradas en el artículo científico titulado "*La Línea Negra y otras áreas de protección de la Sierra Nevada de Santa Marta: ¿han funcionado?*"[92], de esta manera:



157. Igual aconteció en la Resolución 837 de 28 de agosto de 1995, acto en el que *"[…] las autoridades indígenas de la Sierra Nevada después de un largo proceso de concertación y luego de una reunión celebrada entre los días 25 al 29 de julio de 1994 determinaron los […] hitos periféricos (54) de la Línea Negra para lugar de pagamentos […]"* [93].

158. El citado acto administrativo diferenció dos tipos de demarcaciones del territorio: la concepción radial (simbólica) y la concepción perimetral (geográfica)[94]. Sin embargo, en la parte resolutiva, solo efectuó la demarcación simbólica de los 54 lugares sagrados sin pronunciarse respecto de la demarcación geográfica:

> "*[…] Artículo 1o. El artículo 1 de la Resolución 000002 de 1993 del Ministerio de Gobierno quedará así:*

---

[92] Cfr. Cuaderno 2 expediente judicial físico pagina 177 y ss.
[93] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 3, folio 659 y ss.
[94] Su parte motiva precisó lo siguiente: "*[…] los pueblos indígenas de Sierra Nevada de Santa Marta, han* ***delimitado de manera ancestral su territorio*** *mediante una serie de* ***líneas virtuales radiales*** *denominadas "negras" o "de Origen" "* ***que unen accidentes geográficos o hitos, considerados por ellos como sagrados,*** *con el cerro Gonawindúa -Pico Bolivar-, de tal manera que* ***sus pagamentos en estos hitos garantizan el flujo de fuerzas espirituales entre ellos y el centro de la Sierra****, trabajo espiritual que a su vez garantiza el equilibrio de la Sierra Nevada y del mundo en general.*

Que la Resolución 000002 del 4 de enero de 1973, expedida por el Ministerio de Gobierno, ***demarcó simbólicamente la "Línea Negra"*** *de los pueblos indígenas arhuaco, kogui y malayo de la Sierra Nevada de Santa Marta,* ***uniendo los hitos periféricos del sistema de sitios sagrados de los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta****.*
Que las concepciones radial y perimetral del territorio indígena de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta corresponden a dos modelos de categorías diferentes: *la primera, a* ***la cosmovisión indígena****, de delimitación espiritual, dinámica y holística del territorio; la segunda, a la* ***concepción de área geométrica*** *y estática occidental para definición de un territorio y que* ***el Gobierno encuentra necesario proveer una forma de articulación intercultural entre estas concepciones para efectos no sólo de la protección y el respeto a las prácticas culturales indígenas, sino para garantizar una relación intercultural funcional con la autonomía política y cultural de la cual gozan los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.***

Que cuando el Ministerio de Gobierno, en 1973, por medio de la resolución 000002, delimitó la "Línea Negra", ***no existía la obligación legal de que trata el artículo 6o. de la Ley 21 de 1991, ratificatoria del Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", que obliga al Gobierno a consultar con los pueblos interesados*** *[…].*

Que con posterioridad a la vigencia de la Ley 21 de 1991, ***las autoridades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, después de un largo proceso de concertación****, en la población de Bunkuangega-Bongá- en el resguardo kogi-arzario-arhuaco en jurisdicción del municipio de Riohacha, departamento de La Guajira, en reunión celebrada entre los días 25 a 29 de julio de 1994, los mamos de los pueblos indígenas Ijka, Kaggaba y Wiwa, como sus autoridades representativas,* ***de conformidad con sus usos y costumbres, determinaron los hitos sagrados periféricos de la "Línea Negra" (concepción radial).*** *[…]*". (Negrilla fuera del texto).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

"Artículo 1o.: Para efectos de los artículos 2o. y 3o. de esta resolución y para todos los efectos de delimitación tradicional del territorio indígena y de protección a la diversidad cultural, el territorio indígena de la Sierra Nevada de Santa marta de los pueblos Ijka, kággaba, wiwa y kankuamo se demarca simbólica y radialmente a través de los siguientes hitos periféricos de la "Línea Negra": […]".

159. La Resolución 837 también explicó que los pueblo Ijka (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa y Kankuamo delimitaron su territorio a través de unas *"[…] líneas virtuales radiales […]" "[…] que unen accidentes geográficos o hitos, considerados por ellos como sagrados con el cerro Gonawindúa -Pico Bolívar- […]"* y que los *"[…] pagamentos en estos hitos garantizan el flujo de fuerzas espirituales entre ellos y el centro de la Sierra […]".* La siguiente grafica ilustra esos lugares sagrados:



[95]

160. Como puede apreciarse, en el marco de la orden impartida por la Corte Constitucional en el auto 189 de 2013 la construcción de la cartografía oficial y consultada de la Línea Negra no era un simple insumo técnico complementario, sino un fundamento jurídico esencial del Decreto 1500 de 2018, dado que la falta de certeza sobre la extensión de aquellos lugares sagrados impedía determinar el territorio ancestral de las comunidades Kogi, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo.

161. A este hecho se suma que la representación cartográfica de la Línea Negra, conforme a lo acreditado en el plenario, no es un polígono que surge de la unión de los puntos en donde se ubican los lugares sagrados, como lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia SU-121 de 2022, en los siguientes términos:

"*[…] La Sala Plena debe precisar que* ***la línea negra no debe ser entendida como un polígono****, sino que debe comprenderse desde una* ***concepción radial, que corresponde a la cosmovisión indígena***[96]*; con base en la cual,* ***ese territorio ancestral tiene una "delimitación espiritual, dinámica y holística",*** *tal como se*

[95] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 5, folio 815 y ss.
[96] De manera previa, en la Resolución 002 de 1973, en la parte considerativa se expresó: *"*[q]*ue la 'LÍNEA NEGRA' incluye sitios que son considerados símbolos místicos por estas culturas; || Que dentro de dichas culturas estos símbolos constituyen elementos fundamentales en su concepto del equilibrio universal, y que deben ser accesibles para hacer ofrendas que ayuden a mantener ese equilibrio; (…)"*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

expresó en las consideraciones de la Resolución 837 del 28 de agosto de 1995[97] *[…].*

En ese mismo sentido, se consagró en el literal c) del artículo 3º Decreto 1500, que estableció que la línea negra está integrada por "espacios o sitios sagrados [como] zonas interconectadas en las que se encuentran los códigos ancestrales de la Ley de Origen de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM". ***De allí, entonces, que la línea negra se defina en el literal b) del artículo 4º, como "hilo o conexión y se refiere a las conexiones espirituales o energéticas que unen los espacios sagrados de tierra, litorales y aguas continentales y marinas del territorio y todo aspecto de la naturaleza y las personas".***

*En esa medida****, la comprensión jurídica de la línea negra la constituye no un polígono sino una serie de hitos periféricos demarcados simbólica y radialmente que se interconectan, como se desprende de su consagración normativa a partir del año de 1973****. Además de la demarcación de los 348 hitos reconocidos en el artículo 11 del Decreto 1500 de 2018*[98]*, dicho cuerpo normativo consagró distintas medidas con el fin de hacer valer la participación y los derechos de los pueblos indígenas de la SNSM sobre cualquier POA "que pueda afectar" su territorio y, con ello, sus derechos fundamentales. […]".* (Negrilla fuera del texto).

162. Respecto de la forma antropológica de materializar el concepto de Línea Negra en una cartografía geográfica, la directora general del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, en la audiencia de 6 de febrero de 2023, explicó lo siguiente:

"*[…] La línea negra es un sistema de sitios sagrados que han establecido los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta.* ***No se trata de un polígono, no se trata de un área cartografíable en términos cartesianos****. Es básicamente un sistema que representa una* ***geografía sagrada*** *que está plenamente vinculada con las cosmogonías, de los cuatro pueblos indígenas y, por lo tanto, digamos****, la complejidad que ella entraña, tiene que ver con una comprensión profunda de las cosmovisiones de estos cuatro pueblos*** [99]*.*

[…] Podríamos entonces describirla de una manera muy sencilla, pero también muy gruesa, ***como una serie de puntos que tienen como un eje central, el cerro Buena Vinua, que es el centro, digamos de la Sierra Nevada de Santa Marta y genera un sistema radial de puntos interconectados entre sí, que establecerían, lo que se tradujo, posteriormente como línea negra*** *y quiero poner un énfasis en la noción de traducción, básicamente porque esa idea de línea negra es una idea que aparece en el marco, digamos, de investigaciones que hacen, entre otros, un investigador alemán que a principios del siglo 20 estuvo trabajando con las comunidades Koguí de la Sierra y tradujo la noción originaria, a esta idea de Línea Negra.*

Cuando hay una traducción al español, creo que hay que tener bastante cuidado porque la literalidad no necesariamente da cuenta de la complejidad del concepto de

---

[97] *"Por la cual se reforma el artículo 1º de la Resolución 000002 del 4 de enero de 1973".*
[98] Fue expedido el 6 de agosto y consta de tres títulos y doce artículos. El **título I** establece el objeto, el ámbito de aplicación, los principios y las definiciones, que comprende los artículos 1º al 4º; el **título II** se refiere al ámbito material del territorio de la línea negra y consagra la determinación del territorio tradicional, así como los efectos jurídicos de la delimitación de la línea negra entre los artículos 5º y 6º; y el **título III** determina las medidas de protección de la línea negra, que comprende el derecho de acceso a los espacios sagrados, el sistema de información de entidades públicas, las medidas de salvaguarda, protección y conservación del territorio, la mesa de seguimiento y coordinación para la protección de la línea negra, la descripción física, cultural y ancestral de los espacios sagrados y la vigencia de la norma a partir de la fecha de su publicación, entre los artículos 7º a 12.
[99] Cfr. Audiencia de pruebas 6 de febrero de 2023. Ver hasta minuto 50:02

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

fondo. Cuando nosotros hablamos de líneas porque estamos utilizando la noción de una relación entre dos puntos, y eso no necesariamente equivale al principio de "C", que es un principio, digamos, de lo intangible y "D" El principio de las cosas, que está de fondo en la concepción, sobre todo del cerro Buena Vinua donde se concentra digamos las nociones de universo y de cosmos de estos cuatro pueblos. […]

Desde esa perspectiva, digamos cuando, insisto en la traducción de la idea de línea negra, hay que tener esa consideración. ***No es una línea que simplemente junte puntos, sino que hay que entender que la noción de línea negra en principio digamos lo negro, tiene que ver básicamente con lo que no se ve, con lo que está en una dimensión que no es tangible****, donde está espiritualmente todo lo existente y por lo tanto, donde los vínculos no necesariamente son directos y visibles.*

Esa correlación es muy importante porque ***eso hace comprensible, digamos, esta geografía sagrada en la cual se apoya la idea de línea negra que hace que no solamente se deba tener en cuenta el vínculo de un punto con el más cercano, sino realmente el vínculo de ese punto con todos los demás puntos como puntos donde de fuerza donde habitan padres y madres del universo****.*

Hay ***un error recurrente y eso está explícito en el concepto que presentó el ICANH, que es pensar que la sumatoria de puntos básicamente lo que establece es un polígono****. Eso es un error, […] uno de las grandes inconvenientes que existe a la hora de una comprensión real de lo que significa la línea negra es que* ***se suele pensar que se trata de una definición que es traducible en términos espaciales, catastrales, definibles en términos cartesianos y no necesariamente la condición de la línea negra, fundamentalmente, es intangible y es multidimensional, en la medida en que es aquella relación que se establece, digamos, un sistema, entre varios puntos sagrados*** *que ya se alimentan a partir del centro del universo y que van a irrigar en una jerarquía también de arriba hacia abajo. Diferentes lugares de la Sierra Nevada como puntos sagrados*[100]*.*

[…] la línea negra no es una cuestión de coordenadas, sino que básicamente es una sumatoria de lugares sagrados, nosotros tenemos la referencialidad cualitativa de cada uno, cada uno y la singularidad de cada uno de […] esos lugares, y podemos decidir, digamos, ese lugar está en tal parte o en tal otro. Tenemos los puntos, pero eso no es necesariamente una representación cartográfica. […]". (Negrilla fuera del texto).

163. La misma funcionaria, como *"[…] antropóloga de la Universidad Nacional […]", "[…] magister en antropología social de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia […]"* y *"[…] doctora en antropología social y etnología de la Universidad Escuela de Altos estudios en Ciencias Sociales de Francia […]",* definió los sitios sagrados así:

"*[…] Precisamente, parte de la responsabilidad que tiene el mamo cuando está intentando pagar, hacer pagamento y trabajar sobre ese sitio para reconectar y reequilibrar los desórdenes que puedan existir y que afectan no solamente el lugar, sino en general, toda la estructura y todo el sistema*[101]

.

[…] los lugares sagrados en los sitios altos son muchísimo más poderosos y potentes, y por lo tanto, de ahí hacia abajo también, digamos, reproducen si se quiere la estructura organizativa, política y social de las comunidades que habitan en la

[100] Cfr. Audiencia de pruebas 6 de febrero de 2023, ver hasta minuto 1:06:26.
[101] Cfr. Audiencia de pruebas 6 de febrero de 2023, ver hasta minuto 1:14:00.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sierra. Cada Cuenca de la Sierra Nevada de Santa Marta tiene un mamo que está de alguna manera a cargo, de estar equilibrio permanente de cada una de las cuencas y hacia abajo justamente, están los sitios sagrados que deben proteger y deben cuidar lo que sucede arriba, como todo está contenido en la Sierra, porque la Sierra es el principio de todo[102]*.*

En esa medida los sitios de abajo van a ser fundamentales como guardianes, si se quiere el equilibrio y el orden del universo, incluyendo aquellos sitios que están digamos en el ámbito Marino. Donde habitan también padres y madres específicas, entidades, digamos sagradas. […]".[103]

164. Su testimonio se soportó en el concepto técnico de 24 de octubre de 2022[104], expedido por la Subdirección de Investigación y Producción Científica del ICANH, que detalla lo siguiente:

"*[…] En términos sencillos la línea negra puede ser entendida como la traducción de un complejo sistema territorial, de carácter sagrado, existente entre los pueblos Arhuacos, Kogis, Wiwas y Kankuamos, y que se fundamenta en el papel protagónico de la Sierra Nevada de Santa Marta en la cosmogonía indígena.*

[…] En la práctica, estas concepciones indígenas sobre la naturaleza y el mundo se inscriben y cristalizan en una percepción particular del territorio. Pues, de acuerdo con el principio de origen mítico que rige su cosmogonía, el territorio no delimita el simple globo de tierra donde existen o residen los humanos, sino que, ***es el espacio donde confluyen recíprocamente y en armonía el mundo material y espiritual.*** *(Mininterior, 2013-2016: 57). Sobre esta relación se configura, además,* ***una compleja geografía sagrada que define los límites de territorio ancestral y/ o tradicional llenándolo de significado y estableciendo puntos precisos para su manejo. Estos sitios son considerados como lugares o sitios sagrados, y la responsabilidad de su cuidado está a cargo de las autoridades tradicionales: los mamos.***

[…] Como los mismos indígenas lo advierten, el territorio ancestral definido para la Línea Negra ***no solo es un polígono que delimita un espacio de uso tradicional, es un espacio sagrado, compuesto por una red de sitios "intocables" de manejo especial, que por lo demás están interconectados energéticamente con el resto del mundo y el Universo.*** *De esta manera, el sistema de sitios sagrados configura* ***una telaraña multidimensional que comunica e interconecta todos los lugares sagrados****, de tal forma que la afectación de un sitio se reproduce en otros con los cuales están vinculados.*

[…] ***Estos lugares son vistos como la personificación tangible de los "dueños" la Madre y los Padres y Madres primigenios (Mincultura, 2013-2016: 60; CIT, 2015:43) que conectan el mundo material con el mundo espiritual, y por tanto son concebidos como los espacios donde se genera la vida, se fundamentan y sustentan la vivencias, los pensamientos, las sabidurías, y la existencia de todos los seres. (CIT, 2015:50****).*

*[…] De esta manera****, desde un punto de vista ritual, la línea negra puede entenderse, igualmente, como un sistema de protección de los sitios sagrados donde los mamos realizan sus distintos trabajos rituales ordenados por la Ley de origen a estos pueblo****s, y por tanto como una estrategia política para su preservación. Pues, cada uno de los puntos marcados en ella, y cuya unión ante*

[102] Cfr. Audiencia de pruebas 6 de febrero de 2023, ver hasta minuto 1:18:45.
[103] Cfr. Audiencia de pruebas 6 de febrero de 2023, ver hasta minuto 1:22:16.
[104] Cfr. Índice 331 del expediente digital.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

nuestros ojos demarca un polígono definido, en realidad, marca los límites de una zona de protección configurada por una red tridimensional de sitios sagrados que definen gran parte de su territorio ancestral. […]" (Negrilla fuera del texto).

165. En similar sentido, la investigación de 2018 titulada "*Armero y la Sierra o el mundo que cae. Consideraciones teóricas sobre lugares pesados*" que hace parte del libro editado por el ICANH denominado "*Lugares sagrados: definiciones y amenazas. Prolegómenos a la elaboración de una política pública dirigida a los pueblos indígenas*" [105] , describe la práctica cultural del pagamento en los lugares sagrados de la Línea Negra, así:

"*[…] Morales Thomas (20II) descubre que la celebración del Corpus Christi en la comunidad de Atánquez ha venido escondiendo una serie de recorridos que vinculan antiguos lugares de pagamento entre los que sobresalen el campanario, una piedra que fue enterrada en la plaza, algunos cerros circundantes y lagunas lejanas. Mediante la elaboración de mapas y la recolección y búsqueda de tradiciones orales,* ***llega a la sorprendente conclusión de que los lugares de pagamento se están desenterrando a medida que los kankuamo van recuperando la tradición a través del ritual.***

Y aunque no existe un conjunto de relatos míticos, las relaciones profundas persisten de dos maneras en los recorridos de la fiesta, según mi parecer: 1) porque el pagamento es un tipo de trabajo, y 2) porque los recorridos mantienen vivos a los lugares sewá.

Examinemos el primero de los casos, el pagamento como trabajo. Lo que los antropólogos suelen llamar ritual es realizado con un fin práctico: ***el pagamento produce y mantiene al mundo****. No es la actuación de un mito con fines religiosos. […] Su tarea es mantener al mundo en equilibrio a través del trabajo ritual: "les toca hacer trabajo tradicional". Incluso, entre los kankuamo, en donde no hay mamos sino capitanes de la fiesta, su trabajo consiste en hacer pagamento. El Corpus Christi es una fiesta en la que se trabaja de forma tradicional, pagando.* ***Ese trabajo tradicional manipula, pone en contacto, seduce a las fuerzas fundamentales para postergar la inevitable catástrofe final, prometida por los mitos.***

Para aplazar ese evento definitivo o sus anticipaciones, que ellos ven cada cierto tiempo, los mamos y los capitanes ***necesitan disponer del conjunto total de fuerzas existentes; no de todo el mundo, sino del modelo del mundo****. […]*

El trabajo tradicional de mamos y capitanes consiste en reconciliar al mundo con el mundo: al pequeño mundo de la casa con el mundo de la Sierra y con el mundo más allá de la Sierra. Las agrupaciones y los capitanes *del Corpus* ***"van por un hilo de un sitio de pagamento a otro sitio de pagamento, de sewá a sewá****. Sus recorridos* ***constituyen un muy viejo tipo de aseguranza que mantiene la consustancialidad del Sé, el acuerdo entre el mundo invisible y el mundo visible, el amarre que sostiene a nuestro mundo material.***

Lo anterior permite afirmar que la ***línea negra es el recorrido de una aseguranza y, a la vez, ella misma es una aseguranza. Si los lugares en donde quedaron las Madres, los Padres y los Dueños se comunican entre sí, el trabajo de los manos supone hacer recorridos para realizar pagamentos y asegurar el vínculo con Sé.*** *[…]*

[105] Lugares sagrados: definiciones y amenazas. Prolegómenos a la elaboración de una política pública dirigida a los pueblos indígenas. / Marta María Saade Granados, editora. - Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, 2018.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> ***Mis amigos iku afirman con solvencia que la línea negra es el cordón umbilical por donde pasa toda la fuerza, pero es necesario hacer trabajo tradicional para que aquella pase****. Hay lugares en los que la fuerza de la Madre opera un cambio topológico en la geografía, de tal manera que sirven como portales a otros lugares de esta misma tierra o como cercos o contenedores de lo que la tierra puede contener. Esos lugares son llamados, por indios y campesinos, lugares pesados. […]"*[106]*.* (Negrilla fuera del texto).

166. El *"[…] informe sobre el trabajo realizado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia en el marco de la redefinición de la Línea Negra en la Sierra Nevada de Santa Marta (auto 189 de 2013) […]"* de 18 de noviembre de 2014, demuestra que la caracterización de la Línea Negra se materializa en la identificación de los espacios sagrados que las mismas comunidades identificaron entre 2013 a 2014[107].

167. Jaime Luis Arias Ramírez, Cabildo Gobernador del Pueblo Kankuamo[108], en el testimonio de 30 de enero de 2023, explicó que todo el territorio de la Sierra Nevada de Santa Marta era sagrado, pero que existían unos espacios específicos físicos que tenían la siguiente función ancestral, espiritual y cultural, veamos:

> "*[…]* ***son los espacios que nos permiten mantener esa conexión con la naturaleza y los elementos que armonizan la vida, el agua, la tierra, el fuego, el aire para que siga manteniéndose ese equilibrio no solamente en la Sierra***[109]***.***
>
> *Los sitios sagrados tienen un reconocimiento* ***tanto de nosotros como pueblo porque es parte del fundamento de nuestra existencia como pueblos y en ese sentido, pues es de conocimiento desde esa visión, esa sabiduría central y ese sí indudablemente es reconocido por nuestros mamos y autoridades***

---

[106] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 17, folio 3247 y ss.

[107] Aquel estudio clasificó los lugares sagrados en las siguientes tipologías: "*[…]* ***a. Lugar de culto/pagamento***
El pagamento se reconoce en el territorio a través de la Ley de Orígen o Shé, la cual, está inscrita en los accidentes geográficos en las inmediaciones de la Sierra Nevada. Ésta determina los lugares que el Padre Serankua dejó a los Cuatro Pueblos para cuidar con el fin de mantener el equilibrio en el universo. Por tal motivo, tales sitios deben ser alimentados y protegidos a través de tributos que permitan que ese equilibrio permanezca mediante la intervención de los sabedores o mamos.
En consecuencia, los sitios de pagamento representan necesidades de los pueblos con la naturaleza, tales como el agua, las enfermedades, los animales, la fabricación de herramientas, los minerales, etc. Además, estos espacios permiten una lectura de la vida social, lo que posibilita su rol como guardianes.
b. Lugar natural excepcional:
Con frecuencia, la separación entre cultura y naturaleza que existe entre los occidentales no permanece en las comunidades indígenas. Asimismo, entre los pueblos de la Sierra Nevada, la antropomorfización de los objetos y seres de la naturaleza se media a través del reconocimiento de espacios excepcionales que deben ser protegidos.
En este sentido, entre los pueblos de la SNSM se reconoce los lugares que por la presencia, refugio o reunión de especies excepcionales, también son lugares sagrados por ser el hábitat o casa de dichas especies que hay que respetar.
c. Lugar de su cosmovisión:
El paisaje no sólo es testigo de los hermanos mayores y de los hermanos menores, sino que también de aquellos que vivían cuando "todavía no amanecía", Estos fueron y son seres que forjaron las alianzas, tradiciones, hábitos y reglas por las que hoy se rigen las comunidades de la Sierra.
El territorio registra directamente el lugar en donde los Antiguos anduvieron, se sentaron, reflexionaron y castigaron las conductas consideradas como indebidas. Es así, que un sitio sagrado se constituye como tal por ser testigo de tales hazañas, que hoy, reafirman el gobierno y el trabajo tradicional.
d. Lugar de memoria:
La cultura socializa a la naturaleza con la que convive. El sabedor indígena accede al conocimiento de su cultura a través del paisaje, que como cronotopos, permite que los lugares sagrados sean vistos como un libro para acceder a las tradiciones de su pueblo. En la naturaleza, las autoridades tradicionales ven inscritos los ritos y los mitos, así como los deberes que tienen sobre el territorio, haciendo un ejercicio de memoria histórica.
Un lugar de la memoria también es un lugar para matrimonios, para bautismos, para ritos funerarios, para recibir el Shewa, para entender la naturaleza, recordar a los mayores o formar a los menores. […]". (Negrilla fuera del texto).

[108] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023. Ver hasta minuto 40:23.

[109] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023. Ver hasta minuto 1:07:45.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> ***espirituales y que todo el pueblo, pues hacemos parte como fundamento de ese conocimiento***.[110]
>
> *Las **prácticas que se realizan en el territorio ancestral**, de acuerdo a nuestro fundamento de vida, y en todos esos espacios, van acorde a nuestra ley de origen y que parten desde ese conocimiento para cumplir ese mandato de vida que tenemos los pueblos en cabeza de nuestros mamo, autoridades espirituales.*[111]
>
> *Pues para nosotros los pueblos de la Sierra, de acuerdo a ese fundamento de vida en nuestra ley de origen, cuidamos respetando el orden espiritual y retribuyendo desde ese conocimiento a **todos los elementos de la naturaleza que están representados en esos espacios sagrados, con las ceremonias y con los diferentes ejercicios culturales y materiales que se realizan para esa retribución espiritual y esa armonía en dichos espacios**. […]"*[112]*.* (Negrilla fuera del texto).

168. Asimismo, el Cabildo Gobernador del Pueblo Wiwa[113], José Mario Bolívar Malo, en su testimonio de 30 de enero de 2023, explicó que ellos realizan 4 recorridos al año por los lugares sagrados siguiendo su calendario cultural; recorridos que sirvieron de fundamento al procedimiento de concertación y caracterización de los espacios sagrados identificados en el Decreto 1500. Veamos:

> "*[…] **Nosotros lo recorridos y los encuentros es costumbre de nosotros hacerlo de acuerdo al sistema del calendario cultural,** nosotros hacemos 4 recorridos en el año y hacemos 6 encuentros en el año para realizar las actividades misionales que están establecidas en los derechos fundamentales de la autodeterminación y la identidad cultural, y que lo establece la misma Constitución, para nosotros poder subsistir en nuestros conocimientos y prácticas culturales es costumbre de realizar los encuentros los recorridos que hacemos en la parte baja en la parte media y la parte alta del territorio.*[114] *[…]".* (Negrilla fuera del texto).

169. El informe final de agosto de 2014 del Convenio Interadministrativo M633 de 2013, denominado "Caracterización de Espacios Sagrados del Pueblo Arhuaco en la Línea Negra de la Sierra Nevada de Santa Marta", define los lugares sagrados de esta manera:

> "*[…] Son gobiernos **propios organizados jerárquicamente en el marco de la permanencia del gobierno ancestral físicamente y en ánugwe**. En tal sentido, como jerarquía de gobierno no se reduce únicamente a un punto físico, sino que vincula todas las categorías del **gobierno propio: requiere la Kunkurwa o espacio de reunión; la finca o el espacio de garantía de alimentos para el sostenimiento de gobierno; Mamu, gunamut y vivienda para los mismos, espacio de crianza de animales; requiere una zona de obtención de materiales para construcción de las viviendas propias; áreas de reunión, zonas de obtención de a burus, espacios para corte de leña, agua.***
>
> *Por tal razón, **los espacios sagrados son áreas interconectadas y no puntos. Mantienen relaciones energéticas hacia el centro de la tierra y hacia el cosmos,***

[110] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023. Ver hasta minuto 1:12:47.
[111] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023. Ver hasta minuto 1:13:46.
[112] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023. Ver hasta minuto 1:16:48.
[113] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023. Ver hasta minuto 1:45:10.
[114] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023. Ver hasta minuto 1:58:31.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> ***en los Ikawa ka'gumu Unpunkwa que representan los nueve planos existentes.*** *Los espacios sagrados al mismo tiempo están profundamente relacionados con los Murunzamas y los kadukwu que además contienen e interpretan ley de origen. […]* ***En los espacios sagrados se encuentran los códigos ancestrales de las leyes dejadas desde el origen*** *[…]".* (Negrilla fuera del texto).

170. El "*informe final en el marco del convenio M1078 celebrado entre la Nación-Ministerio del Interior y Cabildo Indígena del Resguardo Kankuamo*"[115] de 2014, aclara que *"[…] la visión del territorio comprende tanto la dimensión espiritual, que se asienta en la Ley de Origen y la Madre Naturaleza, como la dimensión material que evoca el espacio donde se desenvuelven las culturas. […]".* Sobre la naturaleza y funcionalidad de los sitios sagrados, enseña que:

> "*[…] El pueblo Kankuamo posee una concepción del espacio físico habitado que trasciende las materialidades propias de la cosmovisión occidental.* ***Nujuákala es lo que se ha llamado Sitio Sagrado y es una norma, es la fuente del conocimiento y el deber del cumplimiento de la Ley bajo la cual se diseña el manejo y uso del territorio. Los Espacios sagrados son los que nos dan la orientación para el manejo del territorio****, es lo que nos hace gobernar en un territorio, cada espacio sagrado tiene su jurisdicción y sus competencias y dentro de esos es que Gobernamos y concertamos con otros […].*
>
> *[…]* ***Los espacios sagrados son áreas estratégicamente en diferentes zonas del territorio****, cada una de ellos articula de manera específica los diversos aspectos de la vida ambiental, cultural, política, social y económica. […] Por lo tanto,* ***lo ideal para la permanencia de la cultura es la recuperación del control total de cada uno de los espacios sagrados, en especial los más importantes, como los que conforman la Línea Negra*** *[…]".* (Negrilla fuera del texto).

171. El documento de "caracterización de los espacios y sitios sagrados del territorio ancestral del pueblo Wiwa"[116], elaborado el 30 de enero de 2014 por la Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona - OWYBT, concluye lo siguiente:

> "*[…] Para el pueblo Wiwa los lugares sagrados representan los códigos que contienen las normas de uso y manejo ambiental, territorial, espiritual y material. Estos Espacios hacen parte de un tejido natural encadenado al sistema espiritual y material del territorio Ancestral, que interactúa en el marco del ordenamiento territorial de acuerdo a la ley de origen desde la interpretación y el conocimiento de los Sagas y Mamos.*
>
> *[…]* ***Los espacios sagrados en los que se recrea la cultura del Pueblo Wiwa son parte fundamental de la vida de este pueblo; su respeto es fundamental para verdaderamente lograr una relación de equidad con el resto de la sociedad nacional****. […]"* (Negrilla fuera del texto).

172. A partir de lo anterior, la Sala concluye que la Línea Negra (Séshizha) es un concepto bidimensional tangible e intangible que se materializa físicamente en los espacios sagrados y los caminos de peregrinación.

---

[115] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 18, folio 3554 y ss.
[116] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 21, folio 4050 y ss. Elaborado por el Resguardo Indigena Arhuaco y la Confederación Indígena Tairona.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

173. Conforme al material probatorio, los espacios sagrados son: (i) un sitio físico que vincula todas las categorías del gobierno propio; (ii) orientaciones del manejo del territorio; (iii) lugares que permiten el equilibrio natural y que hacen parte de un tejido natural encadenado al sistema espiritual del territorio ancestral que interactúa en el marco de la ley de origen desde la interpretación y conocimiento de los Mamos; (iv) un código sobre la forma de vivir y fundamento de la existencia de los 4 pueblos; (v) áreas interconectadas energéticamente y no puntos; y (vi) estaciones de peregrinación para el cumplimiento de la función misional de esos grupos indígenas.

174. Nótese entonces que la Línea Negra, en la representación cartográfica, no es un polígono sino un anillo que incluye los espacios sagrados y los recorridos de peregrinación.

175. Cabe mencionar que la Corte Constitucional explicó en las sentencias SU-383 de 2003[117], T-693 de 2011[118], T-009 de 2013[119] y SU-123 de 2018[120] que, de conformidad con los artículos 329 y 330 de la Constitución Política, y 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT[121], la noción de "territorio" acogida por el Convenio 169 de

---

[117] En la sentencia SU-383 de 2003 se explicó que *"[…] cabe considerar que la concepción territorial de los pueblos indígenas y tribales no concuerda con la visión de ordenamiento espacial que maneja el resto de la nación colombiana, "porque para el indígena, la* ***territorialidad no se limita únicamente a una ocupación y apropiación del bosque y sus recursos, pues la trama de las relaciones sociales trasciende el nivel empírico y lleva a que las técnicas y estrategias de manejo del medio ambiente no se puedan entender sin los aspectos simbólicos a los que están asociadas y que se articulan con otras dimensiones que la ciencia occidental no reconoce".***[117] || *De ahí que el profesor e investigador de la Universidad Nacional, Juan Alvaro Echeverri, define el vocablo territorio, atendiendo a la cosmovisión indígena así: || "Entonces tenemos que* ***el territorio es un espacio y es un proceso que lleva a la configuración de una palabra de ley, entendida como palabra de consejo, educación****. Ese espacio no es necesariamente un espacio geográfico marcado por afloramientos rocosos, quebradas, lomas, cananguchales, pozos, barrancos.* ***Ese espacio geográfico es memoria, es efectivamente escritura de ese proceso de creación que está ocurriendo todo el tiempo: en la crianza de los hijos, en las relaciones sociales, en la resolución de problemas, en la curación de las enfermedades****". [un aspecto que se debe] tener en cuenta para la delimitación de la entidad territorial indígena [es] la concurrencia de intereses en los lugares sagrados -como lo advierte el profesor Clemente Forero de la Universidad Nacional. […]"* (negrilla fuera del texto).

[118] En la sentencia T-693 de 2011 se afirmó lo siguiente: *"[…] Con relación al* ***derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural****, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos, se observa que el Convenio 169 acoge un concepto amplio de territorio, al indicar que se consideran como tal, aquellas áreas de una comunidad que comprenden, no sólo las tituladas o habitadas, sino también aquellas que* ***constituyen el ámbito tradicional de sus actividades tradicionales, sagradas o espirituales.*** || *Bajo este entendido, el territorio viene a ser el lugar donde las comunidades indígenas pueden desenvolverse según su cultura, su saber y sus costumbres. Es decir, un espacio físico bajo la influencia cultural y control político de sus propias costumbres. (…)*
Así, en consonancia con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia sobre el concepto de territorio en las comunidades étnicas, entendiendo por tal, no sólo las áreas tituladas a una comunidad, ***sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales, religiosas y económicas****, etc. el Charcón Humapo, por ser el lugar donde la comunidad indígena puede desenvolverse libremente según su cultura, su saber y sus costumbres,* ***hace parte de su territorio ancestral****. […]"* (negrilla fuera del texto). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 23 de septiembre de 2011.

[119] Indicó que el concepto de territorio indígena no debía ser exclusivamente geográfico, sino que adquiere la connotación de territorio dinámico, a efectos de proteger jurídicamente los derechos culturales de estos grupos relacionados con la práctica de rituales en sectores externos a los resguardos, por las siguientes razones: *"[…] Dada la relación de las comunidades con el hábitat,* ***su concepto de territorio es dinámico****, pues para ellas comprende, como indica la doctrina, "todo espacio que es actualmente imprescindible para que un pueblo indígena acceda a los recursos naturales que hacen posible su reproducción material y espiritual (…) || De ahí, la importancia de ampliar el concepto de territorio de las comunidades étnicas a nivel jurídico, para que comprenda no sólo las áreas tituladas, habitadas y explotadas por una comunidad –por ejemplo bajo la figura del resguardo-, sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades culturales y económicas, de manera que se facilite el fortalecimiento de la relación espiritual y material de estos pueblos con la tierra y se contribuya a la preservación de las costumbres pasadas y su transmisión a las generaciones futuras […]"*(negrilla fuera del texto). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 21 de enero de 2013.

[120] La misma Corte Constitucional en la sentencia SU-123 de 2018 aclaró que los derechos de los pueblos indígenas que ejercen sobre el "**territorio tradicional amplio**" no tienen el mismo alcance que aquellos que poseen y ejercen en el "**territorio geográfico"** de la comunidad.

[121] Aprobado a través de la Ley 21 de 1991. En particular, el artículo 13 del Convenio impone a los gobiernos el deber de respetar la importancia especial que, para las culturas y valores espirituales de los pueblos, reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera, con énfasis en los aspectos colectivos de esa relación. A su turno, el artículo 14 exige reconocer el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas, pero además ordena salvaguardar el derecho a utilizar tierras no ocupadas exclusivamente por las comunidades, cuando han tenido acceso tradicional a ellas para actividades tradicionales y de subsistencia, lo que evidencia que la protección no se agota en

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

la OIT, comprende no solo las áreas tituladas a los pueblos indígenas, sino también aquellas que, sin ser parte del resguardo, se desarrollan actividades tradicionales, sagradas o espirituales.

176. Esto significa que la protección constitucional de la identidad cultural de los cuatro pueblos sobre la Línea Negra recae sobre el territorio delimitado geográficamente que, aunque no esté formalmente incorporado a sus resguardos, resulta esencial para su cosmovisión y para la continuidad de sus prácticas colectivas. Los espacios en donde no se desarrollen prácticas culturales, no hacen parte del territorio ancestral.

177. En este contexto, la Sala coincide con el demandante en el hecho que la elaboración de la cartografía oficial de la Línea Negra y del Documento Madre constituyen los soportes objetivos y vinculantes para definir el alcance espacial de los derechos, competencias y obligaciones que el decreto reconoce y regula.

178. La Corte Constitucional aclaró en el Auto 189 que la *"[…] revisión de las normas que precisan la línea negra, deberá contar con la participación especializada del Instituto Colombiano de Antropología e Historia y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las comunidades concernidas, para la elaboración técnica de los mapas del caso y, supondrá la correspondiente consulta previa con las Comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta […]".*

179. En línea con lo anterior, los artículos 3.°, 5.°, 8 y 11 del Decreto 1500 señalaron expresamente que la cartografía oficial del IGAC y el Documento Madre son anexos y parte integral del Decreto 1500, en los siguientes términos:

> "*[…]* ***ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS.*** *La interpretación, el reconocimiento y la comprensión del territorio tradicional y ancestral delimitado en el presente decreto, tendrán como fundamento los siguientes principios:*
>
> *[…] e) Interpretación cultural. Cuando surja alguna duda en la interpretación de los términos utilizados en el presente Decreto, su alcance, objeto, o efectos, se acudirá a los criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales, a la Ley de Origen y derecho propio de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, y* ***al Documento Madre como su expresión y criterio de interpretación, el cual es anexo de este decreto;***
>
> ***ARTÍCULO 5°. DETERMINACIÓN DEL TERRITORIO TRADICIONAL Y ANCESTRAL DE LOS CUATRO PUEBLOS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA,*** *a través del sistema de espacios sagrados de la Línea Negra, y de la cartografía oficial nacional. El territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM,* ***es el espacio delimitado en la cartografía oficial adoptada por el IGAC, una vez suscrito el presente decreto****,* ***el cual es anexo y parte integral del mismo.***
>
> ***Este territorio se redefine a partir de la caracterización de algunos de los espacios sagrados terrestres, litorales y marinos del sistema de espacios***

el título de propiedad ni en el perímetro del resguardo. Ambos preceptos integran el bloque de constitucionalidad por virtud del artículo 93 superior.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

***sagrados expresado en la Línea Negra, los cuales se establecen en el artículo 11 de este decreto**. […]*

***ARTÍCULO 8°. SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS.** Para efecto de sus actuaciones, las entidades públicas que se encarguen de la elaboración o administración de sistemas de información que versen sobre aspectos del territorio tradicional y ancestral de la Línea Negra y/o sus recursos naturales**, deberán incorporar a los mismos la cartografía oficial del IGAC,** de conformidad con lo establecido en este decreto.*

***ARTÍCULO 11. DESCRIPCIÓN FÍSICA, CULTURAL Y ANCESTRAL DE ESPACIOS SAGRADOS DE LA LÍNEA NEGRA.** Las funciones y conectividades descritas en este artículo deberán observarse para efectos de interpretar **la cartografía anexa** y lo dispuesto en este decreto.*

***1. Ka'simuratu:** […]*

***348. Nibué – Seynuriwa** […]".* (Negrilla fuera del texto).

180. En consecuencia, la ausencia de la cartografía oficial y del Documento Madre al momento de expedir el Decreto 1500 de 2018 no sería un simple defecto subsanable, sino que esa omisión tendría consecuencias directas en la manera en que se ejercen, definen y configuran los derechos reconocidos por el acto administrativo.

II.4.1.2. Lo acreditado en el plenario sobre la elaboración de la cartografía oficial de la Línea Negra y del Documento Madre

181. En el acervo probatorio se demostró que los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo elaboraron el "Documento Madre", durante las vigencias 2013 a 2015[122]. La Confederación Indígena Tayrona (Pueblo Arhuaco), la Organización Gonawindúa Tayrona (Pueblo Kogui), la Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona (Pueblo Wiwa) y la Organización Indígena Kankuama[123] publicaron el 9 de diciembre de 2015 el estudio antropológico y etnográfico titulado "*Documento Madre de la Línea Negra – Jaba Seshiza – de los cuatro pueblos indígenas*", el cual hace parte de los anexos del acto acusado.

182. Sin embargo, no se acreditó que, durante el procedimiento de expedición del Decreto 1500, este se elaborara con apoyo del IGAC en cuanto a la cartografía oficial de la Línea Negra.

---

[122] Para caracterizar los lugares sagrados, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior celebró los siguientes convenios con las comunidades Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo: (i) convenio M-1076 del 16 de diciembre de 2013, celebrado con la Organización Wiwa Yuguamiun kunkuanarua Tayrona; (ii) convenio M-1078 del 16 de diciembre de 2013, celebrado con el Cabildo Indígena del Resguardo Kankuamo; (iii) convenio M-633 del 30 de septiembre de 2013, celebrado con el Cabildo del Resguardo Arhuaco; y (iv) convenio M-1112 de 2013 del 18 de diciembre de 2013, celebrado con el Cabildo del Resguardo Kogui - Malayo.

[123] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 9, folio 1638 y ss. Ese documento fue el resultado del convenio TDTG-SCTO-24-210-05-15 suscrito entre el "Cabildo Indígena del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco" y la "Fundación Colombiana para el Desarrollo", con el objetivo de «apoyar la revisión y consolidación "espiritual y material" y sus conexiones desde la visión integral de los cuatro pueblos en el marco de la Línea Negra en el componente cultural, ambiental y jurídico desde la visión ancestral, con el fin de constituir un aporte para un documento general de "fundamentos culturales"». Allí se tradujo de forma escrita el conocimiento ancestral de la Ley de origen a como resultado del trabajo adelantado entre los años 2013 y 2014 por las autoridades espirituales de la SNSM, con el acompañamiento del ICANH y del Ministerio del Interior.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

183. El 25 de febrero de 2016, los cuatro pueblos presentaron su propuesta de decreto para redefinir la Línea Negra. A partir de esa fecha, los representantes de la Presidencia de la República, del Ministerio del Interior, del IGAC, del ICANH y de las comunidades indígenas debatieron el texto en cuestión en 22 reuniones[124]. En algunas de estas reuniones, los funcionarios del IGAC señalaron que se presentaban dificultades cartográficas y técnicas que impedían la elaboración del mapa del "anillo físico" de la Línea Negra.

184. El acta de la reunión celebrada el 2 de agosto de 2016 entre los funcionarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del Ministerio del Interior, del IGAC y del ICANH[125] recopila las siguientes discusiones:

> "*[…] Cristina Pardo da inicio a la reunión. Indica que ya existe un texto de decreto y un mapa con los puntos de la línea negra. Considera que solo falta el concepto del ICANH que valide la ubicación de los puntos sagrados desde un punto de vista técnico antropológico.* ***Resalta de nuevo la dificultad de establecer perímetros alrededor de cada punto****. Considera que eso puede ocurrir cuando se adelanten proyectos concretos.*
>
> ***Julio Ossa reconoce que también existen dificultades para demarcar las áreas que rodean los puntos de la línea negra****. Fabián Villalba dice que las áreas deben hacerse hacia adentro. Hacia afuera es imposible, porque es indeterminado. Jaime Escrucería considera que el punto debe ser el sitio más distante del perímetro, que no podría hacerse la definición de cada punto como una nueva área. El punto es el más distante.*
> *Ernesto Montenegro* ***admite que en muchos casos es problemático definir si es necesario hacer consulta previa alrededor de los sitios ubicados por las comunidades. Dice que en esa lógica tocaría definir nuevos polígonos por cada punto. Propone que en cada caso específico se determinaría la zona de influencia, para afectar los puntos sagrados como bienes de interés cultural. Dice que no todos los bienes de interés cultural requieren plan de manejo.***
>
> *Cristina Pardo advierte además que esa obligación no estaba prevista en el contrato. Ernesto Montenegro propone que en cada caso se haga el plan de manejo. Jaime Escrucería advierte que hay otros sitios. Ernesto Montenegro advierte que* ***debería adoptarse la denominación de bien de interés cultural para que no se denomine sitio sagrado, lo que permitiría hacerle un plan de manejo al bien de interés cultural, pues ya existe una metodología para el manejo de ese sitio. Es un método que regula el ministerio de cultura. Jaime Escrucería sostiene que eso puede generar problemas de manejo por parte de las comunidades.*** *[…]".* (Negrilla fuera del texto).

185. El acta de 3 de noviembre de 2016 señala que el subdirector del IGAC y los delegados de los 4 pueblos se reunieron para dialogar sobre la cartografía que acompañó el Documento Madre y los problemas asociados a la georreferenciación de los puntos sagrados. Veamos:

> "*[…] 1. Los Pueblos solicitan en el marco de la mesa interinstitucional que se* ***entregue la propuesta oficial del Gobierno Nacional, sobre la cartografía*** *[…]*

[124] En las reuniones de 25 de abril, 27 de septiembre, 20 y 21 de octubre, 3, 17, 18, 29 y 30 de noviembre, 1, 2, 14 y 15 de diciembre de 2016; 10, 17, 20 y 21 de febrero, y 31 de marzo de 2017; 22 y 23 de marzo, 13 y 14 de abril de 2018.
[125] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 8, folio 1575 y ss.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> *2. El IGAC realizará el cruce cartográfico con el fin de determinar si el área marítima incluida en el polígono resultado del trabajo ICAHN-IGAC, está dentro o fuera del área marítima nacional, o si se traslapa con áreas marítimas internacionales. […]*
> *4. Los Pueblos Indígenas remitirán* ***documento aclaratorio sobre los 27 espacios sagrados,*** *al Ministerio del Interior […]"*[126]*.* (Negrilla fuera del texto).

186. También el acta de 14 de diciembre de 2016[127] refiere a *"[…] la necesidad de precisar cartografía de la Línea Negra, la cual está pendiente por presentar por parte del Gobierno Nacional, en particular lo referente a sus espacios marinos […]".* En dicha mesa participó la Secretaría Jurídica de la Presidencia, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y el asesor jurídico de los 4 pueblos.

187. Posteriormente, en el Acta de 31 de marzo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia, la Coordinación de Actuaciones Administrativas del Ministerio del Interior, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y minorías, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, la Agencia Nacional de Tierras y los representantes de la Confederación Territorial de Cabildos afirmaron que *"[…] el Gobierno se compromete a enviar el Shape File de la cartografía, que se encuentra sujeto a discusión técnica de ambas partes […]".*

188. Sin embargo, tras el incumplimiento del anterior compromiso, en el Acta de 20 de febrero de 2017, la Secretaría Jurídica de Presidencia, el Ministerio del Interior, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y minorías, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ambiente y los representantes de la Confederación Territorial de Cabildos, nuevamente afirmaron que tendrían *"[…] definida para la próxima mesa de trabajo la propuesta cartográfica […]".*

189. Esta tarea tampoco se cumplió en la reunión celebrada los días 13 y 14 de abril de 2018[128] y, por ello, el asesor de la Secretaría Jurídica de Presidencia, los funcionarios de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y minorías, el funcionario del IGAC y los representantes de la Confederación Territorial de Cabildos, consignaron la siguiente obligación en dicha acta:

> "*[…]* ***Después de la explicación técnica realizada por el IGAC, las partes acogen el concepto de "polígono" para referirse a la delimitación del espacio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta*** *[…] Tareas […]*
>
> *Secretaría jurídica:* ***Enviar un oficio al Director del IGAC para que proyecte el mapa de la línea negra. Dicho mapa será una versión preliminar (borrador) de la cartografía hasta tanto se expida el decreto, de conformidad con el texto actual*** *(anexo). […]".* (Negrilla fuera del texto).

190. Posteriormente, el Gobierno Nacional y las comunidades acordaron elevar una consulta ante el IGAC a efectos de solicitar el mapa cartográfico y una explicación sobre el alcance que tiene la figura "polígono" y "línea perimetral"[129].

---

[126] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 13, folio 2438 y ss.
[127] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 2, folio 255.
[128] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 6, folio 1034 y ss.
[129] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 6, folio 1037 y ss.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

191. En respuesta al mencionado requerimiento, la Secretaría General del IGAC emitió el concepto 8002018IE7936O1 de 2 de agosto de 2018; documento en el que identificó las siguientes problemáticas relacionadas con la construcción del insumo cartográfico por parte de la entidad:

> *"[…] 2. En lo relacionado* ***con la coexistencia y coordinación de autoridades y regímenes jurídicos****, […]* ***falta precisión frente al proceder cuando existan dos autoridades igualmente competentes en el mismo territorio****. En este sentido, el decreto se limita a establecer que ante la coexistencia de regímenes jurídicos se adelantarán mecanismos de coordinación, lo cual* ***no otorga una orientación válida para lo que en esencia sería un conflicto de competencias****. […]*
>
> *3. Resultan preocupantes* ***las afectaciones a los derechos de terceros con esta nueva delimitación,*** *a pesar de que el proyecto de decreto dispone expresamente que las medidas allí adoptadas* ***no tienen perjuicio en lo relacionado con los derechos adquiridos de terceros y otras comunidades****. Teniendo en cuenta que el artículo 6 relativo a los efectos jurídicos de la delimitación de la línea negra únicamente indica las consecuencias relativas a los pueblos indígenas,* ***sin indicar claramente qué limitaciones implica esto a los derechos de terceros y en especial las limitaciones relacionadas con su propiedad privada y los atributos de esta****. La falta de precisión frente a los efectos a terceros,* ***no permite determinar con claridad si la nueva delimitación implica restricciones a procesos productivos, inversión, licencias y otras actividades*** *que propietarios de predios afectados o terceros pudiesen adelantar y* ***que posiblemente afecten el desarrollo de los rituales y ceremonias propias*** *de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.*
>
> *4. Es importante que se tenga claro por parte del Gobierno Nacional que esta* ***"ampliación del territorio indígena" conlleva el aumento de actividades que requerirían que se adelante consulta previa****. […]*
>
> *5. Sobre al artículo 4, de las definiciones. se refiere al sistema de espacios sagrados indicando que se regirá bajo normas propias, su gobierno propio y su ordenamiento tradicional en el territorio. ¿****Cómo se pude interpretar este ordenamiento tradicional con el ordenamiento territorial ya previsto para las entidades territoriales que están dentro del área de influencia del área de La línea negra****? De otra parte, no es preciso a que* (sic) *refiere la recolección de materiales de uso tradicional, no se identifican estos materiales, lo que podría llevar en algún momento, a una explotación de recursos naturales que estén bajo las disposiciones indígenas y no guarden relación con la normativa nacional del tema, pudiéndose generar un riesgo para la vida de la población indígena y no indígena.*
>
> *6. Sobre el Artículo 5, es importante resaltar que* ***no es dable adoptarse como parte integral de un decreto un documento en creación****, lo anterior, por cuanto se afirma que: "es el espacio del polígono determinado en la cartografía oficial adoptada por el IGAC, una vez suscrito el presente decreto, la cual anexo y hace parte integral del mismo".* ***Debe revisarse la redacción, y de ser procedente disponer en artículo subsiguiente al que define la descripción física, cultural y ancestral de espacio sagrados de línea negra (art. 12) que el IGAC en un término perentorio deberá llevar a cabo la disposición en la cartografía oficial de la línea negra.*** *Por cuanto, la obligación que estaría en cabeza del Instituto Geográfico Agustín Codazzi* ***con la eventual expedición del presente decreto, se traduce en la delimitación del polígono en la cartografía oficial, situación que implica la efectividad de la norma reglamentaria.***

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

7. Del artículo 7, cuando se refiere al programa de adquisición de espacios sagrados, ¿se quiere decir que a futuro se planea por el gobierno nacional todos los elementos que se encuentran dentro de la descripción de la Línea negra? […] ***la redacción de este artículo es ambigua y no detalla las normas a las cuales se regirá la adquisición y si en determinado caso procederá la expropiación para aquellos propietarios que se rehúsen a vender los predios, y como*** (sic) ***se realizará este proceso****. […]*

8. El artículo 8 señala el Derecho de Acceso a los Espacios Sagrados del Territorio Tradicional y Ancestral de la Línea Negra, ***que a nuestro parecer se asemeja a una especie de servidumbre y usufructo sobre los predios privados, en este sentido consideramos prudente que el artículo deje expresa la necesidad de adelantar las gestiones jurídicas pertinentes para la consecución de los fines allí señalados****. Consideramos prudente resaltar que* ***esta nueva delimitación puede afectar los Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios incluidos****, lo cual puede generar afectaciones a derechos de terceros que con base en el POT actual adelantaron proyectos o los trámites necesarios y que con una nueva regulación se verían limitados sus derechos. […]*". (Negrilla fuera del texto).

192. El 6 de agosto de 2018 se expidió el Decreto 1500 sin que el IGAC hubiese adoptado la respectiva cartografía oficial.

193. En el oficio de 11 de octubre de 2018, el coordinador GIT del Instituto Geográfico Agustín Codazzi explicó cuál fue la participación del instituto en las mesas de trabajo que antecedieron a ese acto administrativo, así:

"*[…] Es importante mencionar que el IGAC ha participado activamente en el desarrollo del proceso, asistiendo a las reuniones en el nivel central y territorial, orientado hacia el trabajo armónico gubernamental, con un aporte técnico especializado en la construcción de la Línea Negra y aportando en la discusión para la redacción de las propuestas de varias versiones de Decreto, este trabajo se ha realizado en los últimos cuatro años.*

- ***El tema a trabajar ha sido altamente complejo, debido a las implicaciones que en diferentes ámbitos acarrea la formalidad del decreto (posible consulta previa, ordenamiento territorial, las implicaciones en las distintas locomotoras, distinto*** *(sic)* ***proyectos de los múltiples sectores).***

- Otro tema de amplia discusión fue el de las ***implicaciones en la propiedad privada y propiedad pública, la discusión se centró en la*** *(sic)* ***salvaguardar la propiedad, debido a que algunos sitios sagrados se ubican en propiedad privada y en lugares públicos - como por ejemplo la Plaza Alfonso López en la ciudad de Valledupar.***

- Con respecto a la determinación de los puntos de los sitios sagrados, se ***realizó un trabajo articulado entre los diferentes actores; los cuatro pueblos indígenas con la coordinación del Ministerio del Interior realizaron un trabajo en donde se identificaron más de 500 puntos sagrados, posteriormente se realizó un acompañamiento en la "revisión" de los sitios sagrados por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia y se viabilizaron 348.***

- Posteriormente el IGAC realizó un trabajo preliminar para la ubicación de los puntos levantados y se representaron en una cartografía a escala 1:25000, con la finalidad de mostrar gráficamente a los diferentes actores las implicaciones e impactos del tema y que serviría de insumo para los diálogos con los cuatro pueblos indígenas.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

- El artículo 5 del decreto 1500 de 2018, preceptúa la Determinación (sic) del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, a través del sistema de espacios sagrados de la Línea Negra, y de la cartografía oficial nacional, para lo cual el espacio es delimitado en la cartografía oficial adoptada por el IGAC.

-Ahora bien, toda vez que el IGAC ***no fue la entidad que participó en el levantamiento de los puntos que determinaron como sitios sagrados y se desconoce el proceso técnico utilizado para la determinación de las coordenadas que representan esos sitios sagrados, se sugiere que si se decide por parte del Gobierna Nacional adoptar en la cartografía oficial de Colombia esos puntos, sea únicamente con fines representativos a escala 1:100.000 y no se podrán utilizar para consultas a nivel de predio con fines judiciales, jurídicas, administrativas o de cualquier otro índole*** *[…]"*[130]*.* (Negrilla fuera del texto).

194. Sobre el mismo punto, mediante oficio de 26 de octubre de 2022[131], la jefe de la Oficina Asesora Jurídica del IGAC, dando cumplimiento a lo dispuesto por esta Corporación en audiencia inicial de 19 de septiembre de 2022, informó lo siguiente:

"[…] en el mes de abril de 2022, se realizaron dos (2) reuniones virtuales y una presencial en la ciudad de Valledupar, con las autoridades indígenas de los cuatro (4) pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, con el fin de revisar los insumos disponibles frente a la cartografía a la que hace referencia el Decreto 1500 de 2018, así como verificar en la cartografía oficial la correspondencia desde el ámbito técnico ya mencionado.

De igual forma, con base en estos ejercicios, desde el punto de vista técnico y cartográfico, esta cartografía preliminar concertada con las comunidades, específicamente la georreferenciación de los 348 lugares sagrados, así como el polígono del territorio ancestral, *se recibió una comunicación oficial suscrita por las autoridades de los cuatro (4) pueblos indígenas de la sierra nevada de santa Marta* (sic)*, en la cual se avala el ejercicio realizado desde el punto de vista técnico por el IGAC.*

*[…] Es importante indicar que, no obstante que ya se cuenta con esta cartografía terrestre****, aun no se puede considerar como oficial hasta tanto se integre con la cartografía marítima, trabajo que está siendo liderado por la Dirección General Marítima (DIMAR), mediante mesas técnicas de trabajo interinstitucional****. […]*". (Negrilla fuera del texto).

195. El director general del Instituto geográfico Agustín Codazzi[132] explicó en el testimonio rendido el 13 de febrero de 2023 que:

"[…] El equipo técnico del IGAC acompañó a los responsables de establecer la conexión sobre los temas ancestrales y todo lo demás, y simplemente iban señalando las líneas y los puntos para establecer posteriormente esa área de la línea negra que no se hizo en su momento, simplemente se generaron esos insumos y entiendo yo

[130] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 3, folio 680 y ss.
[131] Cfr. Índice 325 del expediente digital.
[132] Abogado de la Universidad Libre con maestría en política económica en la Universidad de Belgrano, especialización en planificación y gestión de políticas sociales de la Universidad de Buenos Aires y una especialización en Management Ambiental de la Pontificia Católica de Argentina.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[…] están próximos a expedirse ese mapa, digamos que esa cartografía oficial para establecer adecuadamente lo que se ha denominado como la línea Negra.

[…] ***ciertamente como usted lo señala, parece inferirse del texto del decreto, como si existiera esa, esa cartografía o de allí se generará esa cartografía oficial, pero lo cierto es que no****. Bueno, quizás fue unos temas de redacción, valga aclarar que ese decreto no está suscrito por el IGAC, ese decreto está suscrito, básicamente, o mejor por el Ministerio del Interior, por el Ministerio de Cultura, por el Ministerio de Ambiente y no participa de la suscripción de ese decreto ni el Dane, que es la cabeza del sector a la que pertenece IGAC, ni el IGAC mismo.*

[…] creo yo que, todo ese levantamiento en sitio, en el sitio que del que estamos hablando, debe recoger sin duda, todos esos elementos que usted menciona, el detalle de qué aparece allí, en esos polígonos que se levantaron, pues deben ser parte de los anexos que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al finalizar su tarea y expedir la cartografía oficial, debe acompañar.[133]

[…] hubo un acompañamiento (...) técnico por parte de los cartógrafos, por parte de los geógrafos del Instituto donde se nos iba señalando, según el Ministerio del Interior, consideraban hacían parte de esos lugares sagrados y demás, sino que simplemente se iban haciendo el trazado de polígonos y de puntos, ***pero no existe un mapa previo a estos digamos, hay solamente un mapa que es el que está pendiente de ser expedido por el Instituto****. […]"*[134]. (Negrilla fuera del texto).

196. En el plenario además obra el memorando 1200AJ-2023-0000108-EI-002 de 20 de febrero de 2023[135], en el que la Subdirección de Geografía del IGAC reconoce que *"[…] aunque ya se encuentra con la delimitación del territorio terrestre, dado que la delimitación del territorio marítimo se encuentra en construcción por parte de las entidades competentes y atendiendo al principio de integralidad de la Línea Negra, actualmente no se cuenta con el polígono oficial publicado, del territorio ancestral ni de los espacios sagrados […]".*

197. El 9 de agosto de 2023[136] el IGAC informó que se publicó la cartografía oficial de la Línea Negra en su portal web[137].

198. En este contexto probatorio, la Sala no comparte el argumento justificativo del extremo pasivo, consistente en que la cartografía oficial de la Línea Negra no es un fundamento o motivo del Decreto 1500, sino un efecto de lo ordenado en el artículo 5.°. Por el contrario, la interpretación literal de ese precepto, así como la hermenéutica sistemática de todo el Decreto 1500, conduce a la conclusión consistente en que la construcción intercultural, técnica y antropológica de dicha cartografía constituía uno de los motivos principales del acto.

199. La parte motiva del Decreto 1500 señala que el Gobierno Nacional ejerció sus funciones en cumplimiento del exhorto de la Corte Constitucional, relacionado con la

[133] Ver hasta minuto 37:26.
[134] Ver hasta minuto 43:24.
[135] Cfr. Índice 384 del expediente digital.
[136] Cfr. Índice 493 del expediente digital.
[137] https://www.colombiaenmapas.gov.co/?e=-87.3432432910149,-7.043398110578671,61.15183704102185,16.90204 5963 395814, 4686&b=igac&u=0&t=4101#.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

construcción de los mapas de la Línea Negra que dotarían de certeza jurídica la toma de decisiones.

200. Bajo este marco, el proceso de delimitación de la Línea Negra comenzó con la identificación de más de 500 puntos sagrados por parte de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. Estos puntos fueron revisados y reducidos a 348 por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

201. Posteriormente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) realizó un trabajo preliminar para la ubicación de estos puntos en una cartografía a escala 1:25000. Sin embargo, como se explicó en la reunión celebrada el 2 de agosto de 2016, entre los funcionarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del Ministerio del Interior, del IGAC y del ICANH, cada sitio sagrado o "punto" cuenta con una respectiva delimitación geográfica específica.

202. Los lugares sagrados, en el contexto de la Resolución 3760 de 2017[138] del Ministerio de Cultura, además pueden enmarcarse en la figura de bien de interés cultural.

203. Se advierte que, durante la expedición del acto administrativo, surgieron varias dificultades técnicas y cartográficas, en particular para definir las áreas circundantes a los puntos sagrados y la coexistencia de autoridades y regímenes jurídicos en el mismo territorio. En las reuniones y mesas de trabajo, los representantes de las comunidades indígenas, junto con funcionarios del IGAC, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y otros organismos gubernamentales, discutieron y trataron de resolver estos problemas. Entre las discusiones estaban aspectos como la delimitación de los espacios sagrados dentro del polígono de la Línea Negra y las implicaciones legales y técnicas de esta figura cartográfica.

204. En el acta de la reunión de 25 de febrero de 2016, celebrada entre la Secretaría Jurídica de la Presidencia, el Coordinador de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, el director de Consulta Previa, la subdirectora científica del ICANH, el director del IGAC y por los Cabildos Gobernadores de los pueblos Arhuaco, Kankuamo y Kogui, los asistentes debatieron lo siguiente:

> *"[…] Toma la palabra el señor Julio Ossa, asesor de la Secretaría Jurídica de Presidencia, quien eleva las siguientes consideraciones a ser tenidas en cuenta:*
> *1. Definir el alcance del decreto.* ***Si se debe limitar al Auto 189 de 2013 de la Corte Constitucional o si se debería enmarcar en otro ámbito.***
>
> *[…] 2. Establecer cuál es el régimen jurídico de la Línea Negra, dado que* ***no estamos en el marco de unos territorios que están titulados a la colectividad indígena, sino que coincide con predios privados. […]***

[138] *"[…] Por la cual se incluye la manifestación "Sistema de Conocimiento Ancestral de los pueblos arhuaco, kankuamo, kogui y wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta" en la Lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito nacional, y se aprueba su Plan Especial de Salvaguardia […]*".

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[…] 4. Existe una limitación entre el contenido normativo y el contenido filosófico lo que genera una necesidad de aterrizar los conceptos.[…]

5. ***Muchos de los artículos que contempla el decreto se trata sobre legislar sobre las áreas de propiedad privada.*** *[…]*

6. ***El decreto estaría modificando el ordenamiento territorial de entidades que ya tienen su propio ordenamiento****.*

*[…] Dra. Pardo manifiesta que no desconoce lo que la Corte Constitucional ha dicho, sin embargo, llama a los asistentes a reflexionar sobre los siguientes dos puntos:****1. Los límites del gobierno en la sanción de un decreto.***
2. Tener parámetros de proporcionalidad claros que hagan viable el decreto o el instrumento jurídico que resultara del ejercicio. *[…]"* (negrilla fuera del texto).

205. Asimismo, el acta de 17 de noviembre de 2016[139], suscrita por el asesor de la Secretaría Jurídica de Presidencia, por el Coordinador de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y por los Cabildos Gobernadores de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa, recopila el siguiente debate respecto del objeto del decreto:

"[…] 2. En la propuesta se lee que se ***propone un cogobierno****, lo cual no se puede aceptar porque es inconstitucional. En este sentido, invita a llegar a un Decreto constitucional.*

3.Mantiene la disposición de diálogo y la disposición del Gobierno Nacional para avanzar en la elaboración de una propuesta que Decreto o de instrumento jurídico que redefina la Línea Negra.

4. ***Afirma que algunas de las propuestas del decreto no pueden aplicarse porque son de reserva de norma de jerarquía superior; porque modifican disposiciones relativas al ordenamiento territorial o a las competencias de las autoridades públicas del Estado.***

[…] Luego, las autoridades de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta toman la palabra y elevan las siguientes consideraciones con base en expuesto por el Gobierno Nacional, sus posturas se exponen a continuación:

1. La propuesta enviada ***no*** *(sic)* ***va más allá de lo ordenado por la Corte Constitucional, toda vez que no se está dando solamente cumplimiento en el Auto 189 de 2013 sino a un proceso históricos de los pueblos por la defensa y protección de los derechos territoriales****.*

2. La propuesta de Decreto ***no tiene la intención de crear un cogobierno sino de generar la Participación plena y efectiva de los pueblos en la gestión y planificación****.*
3. Los cabildos manifiestan su interés de tener un diálogo pacífico y constructivo con el gobierno nacional en pro de lograr un acuerdo […]" (negrilla fuera del texto).

206. Más adelante, en la reunión de 14 de diciembre de 2016[140], el asesor de la Secretaría Jurídica de Presidencia, los funcionarios de la Dirección de Asuntos

[139] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 2, folio 273 y ss.
[140] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 2, folio 255.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Indígenas, Rom y Minorías y el asesor jurídico de los 4 pueblos, dialogaron sobre los siguientes aspectos del decreto:

> *"[…] 2. La importancia de* ***distinguir entre tierras tituladas y no tituladas.***
> *3. La definición de los* ***alcances de la autonomía y del gobierno propio y su ejercicio en el territorio ancestral y tradicional de la Línea Negra.***
> *4. La necesidad de desarrollar a mayor grado las medidas relacionadas a la* ***coexistencia de los sistemas jurídicos y la definición de su alcance.*** *[…]"* (negrilla fuera del texto).

207. A pesar de los esfuerzos realizados, el mapa oficial de la Línea Negra no se completó antes de la expedición del Decreto 1500 el 6 de agosto de 2018.

208. Las consideraciones de la Corte Constitucional en el Auto 189 de 2013, en el Auto 154 de 2019 y en la sentencia SU-121 de 2022, refuerzan este argumento. Incluso la Corte Constitucional en el Auto 154 de 2019 expuso lo siguiente[141]:

> *"[…] El 6 de agosto de 2018 cuando se hallaban ambos expedientes en la Corporación, se expidió el Decreto 1500 que redefinió el territorio ancestral de los cuatro pueblos indígenas, siendo relevante contar con datos actuales que permitan abordar el asunto desde distintas aristas […].*
>
> *Y aunque se esperaba que las pruebas practicadas permitieran obtener un conocimiento preciso sobre el espacio delimitado como la Línea Negra luego de la expedición del decreto, las allegadas hasta el momento no han arrojado las luces esperadas en torno a su definición, en tanto, de acuerdo con lo informado,* ***las autoridades competentes aún no cuentan con la información que permita tener una georreferenciación en la novísima disposición de los límites especificados, los lugares de pagamento y los asentamientos poblacionales.***
>
> *Por su parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi refirió que hasta la fecha no cuenta con la información para dar cumplimiento al artículo 5 del Decreto 1500 de 2018, pues para que describa los espacios previstos en el artículo 11 del mencionado decreto en la cartografía oficial, se requiere que la Presidencia de la República aporte la información con la cual fue creada la denominada Línea Negra.*
>
> ***Sin embargo, los artículos 5 y 11 de tal normativa dan cuenta de un mapeo inicial que generó la disposición en mención y con la que han de contar el Instituto Geográfico Agustín Codazzi como entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, así como el Ministerio del Interior, partícipe del decreto expedido el 6 de agosto del año pasado****. […]*". (Negrilla fuera del texto).

209. Por lo expuesto anteriormente se reitera que, si bien el artículo 5 del Decreto 1500 de 2018 estableció que *"[…] El territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, es el espacio delimitado en la cartografía oficial adoptada por el IGAC, una vez suscrito el presente decreto, el cual es anexo y parte integral del mismo […]"*, de conformidad con los antecedentes indicados, la redefinición del territorio implicaba que, al momento de la expedición del acto acusado, se contara con la cartografía oficial expedida por el IGAC.

---

[141] Referencia: expedientes T-6.844.960 y T-6.832.445 (acumulados), Asunto: Decreto de pruebas y práctica de inspección judicial a expediente, Magistrado Sustanciador: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

210. Se insiste que dicha cartografía constituye parte integral del Decreto y anexo del mismo, entre otros aspectos, para definir la descripción física, cultural y ancestral de espacios sagrados, como lo dispone el artículo 11 *ibidem* al señalar que *"[...] Las funciones y conectividades descritas en este artículo deberán observarse para efectos de interpretar* ***la cartografía anexa*** *y lo dispuesto en este decreto […]".* (negrilla fuera del texto).

211. La motivación como un presupuesto de validez del acto administrativo implica que debe estar presente al momento de su expedición, toda vez que se impone la carga a la parte demandada de exponer los argumentos operativos, técnicos y jurídicos que respaldaban ese tipo de decisiones en la propia decisión o en sus antecedentes, sin que sea procedente adoptarse como parte integral de un decreto un documento preliminar o en creación, en la medida que para la redefinición se deben ponderar elementos concretos y precisos y cualquier disposición contenida en los anexos debe ser considerada al analizar la validez y efectos del acto administrativo.

212. Por lo tanto, el cargo de falsa motivación cuenta con vocación de prosperidad porque el Presidente de la República al expedir el Decreto 1500 no contaba con la cartografía oficial de la "Línea Negra". Dicha omisión generó que el insumo cartográfico que se estaba construyendo, y que era un anexo del acto demandado, tampoco responda a lo acreditado en el plenario sobre el territorio ancestral geográfico de la Línea Negra, que es distinto a la concepción cultural e intangible que cobija a la Sierra Nevada de Santa Marta[142].

II.4.2. Expedición irregular por desconocimiento del derecho a la consulta previa

213. La parte actora consideró que el Decreto 1500 se expidió de forma irregular y quebrantó los artículos 2.°, 7.°, 8.°, 79 y 330 de la Constitución Política, la Ley 21 de 1991, el artículo 46 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 2.1.2.1.13 del Decreto 1081 de 2015, porque era necesario agotar el trámite de consulta previa respecto de las comunidades indígenas y afrocolombianas ubicadas al interior del polígono

[142] La protección de la Sierra Nevada de Santa Marta, como un "territorio inmaterial ancestral" obra en el Plan Especial de Salvaguardia (PES) de esa manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. Entre los años 2013 y 2016 los cuatro pueblos indígenas de la SNSM con el acompañamiento del Ministerio de Cultura construyeron de forma participativa el Plan Especial de Salvaguardia (PES) del Sistema de conocimiento ancestral de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta. Con fundamento en ese trabajo, el Ministerio de Cultura expidió la Resolución 3760 de 2017 con el propósito de incluir la manifestación *"Sistema de conocimiento ancestral de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta*" en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. Aquel acto puntualizó que los espacios culturales son un campo de esa manifestación como puede leerse:
"*[…] El Sistema de Conocimiento Ancestral de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa de la SNSM se inscribe dentro de los siguientes campos del PCI:*
- Lengua y tradición oral: […]
- Organización social: […]
- Conocimientos sobre la naturaleza y el universo: […]
-Espacios culturales: porque en el territorio propio confluye todo un ensamblaje de conocimientos ancestrales que abarca la visión de mantenimiento del entorno natural fundamentado en la Ley de Origen. *[…]*". (Negrilla fuera del texto).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de la Línea Negra[143], así como de los pueblos indígenas Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo.

214. En contraposición, el extremo pasivo del litigio explicó que el Decreto 1500 afectó directamente solo a los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo, dado que los artículos 2.° y 3.° (literal h) de esa norma señalaron que *"[…] la propiedad privada, los derechos adquiridos, de terceros con justo título y aquellos de otras comunidades, serán reconocidos y respetados con arraigo a la Constitución Política y la ley […]".* Por eso, el Gobierno Nacional solo debía consultar su contenido con los cuatro pueblos.

215. Para resolver estos reparos, la Sala estudiará: (i) el régimen jurídico de la consulta previa; (ii) la procedencia de la consulta previa respecto de los cuatro pueblos reconocidos como litisconsortes necesarios; y (iii) la procedencia de la consulta previa frente a las comunidades indígenas y afrodescendientes reconocidas como terceros con interés en el resultado del proceso.

i) El régimen jurídico de la consulta previa

216. El derecho a la consulta previa es una prerrogativa de naturaleza fundamental que se sustenta en los artículos 1.º, 7.º, 70, 246, 286, 329 y 330 de la Constitución Política, en el Convenio 169 de la OIT *"[…] Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes […]"*, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptada en el 2007, y en otras normas e instrumentos de orden interno y supranacional.

[143] Se refirió a *"[…] las comunidades indígenas Wayuu y Chimila y los Consejos Comunitarios de las Comunidades negras Los Palenques de Juan y Medio, Los Moreneros, El Negro Robles, Nelvis Aragon, Valentina Ospinto, Las Américas, Las Balsas, La Guayabita de Mongui, Axe para los Negros, Afrourranga, Antonio Solano, FECECN, Puerto Colombia, La Nueva Esperanza de los Negros, Predio El Carmen, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla y Cascajalito […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

217. Los artículos 2.°[144], 6.°[145] y 15[146] del Convenio 169 de la OIT[147] precisan que los pueblos indígenas y tribales deberán ser consultados en relación con las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente[148].

218. Para la Corte Constitucional el concepto de "*afectación directa*" refiere al evento en que el grupo étnico sea objeto de una intromisión intolerable en sus dinámicas sociales, económicas y culturales[149].

219. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante concepto de 20 de junio de 2017, enlistó los siguientes criterios reconocidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-1051 de 2012, a efectos de determinar cuándo una decisión o actividad afecta a un grupo étnico directamente:

> *"[…] i) La regulación de materias contenidas en el Convenio 169 de la OIT da lugar a una afectación directa. […] Sin embargo, la simple referencia temática a estos asuntos no es suficiente por sí misma para establecer una afectación directa; se requiere analizar en cada caso el alcance y contenido específico de cada medida como tal, para efectos de establecer su impacto y su nivel de afectación sobre el derecho, o los derechos, relevante(s) en cada caso.*
>
> *ii) Debe tenerse en cuenta el significado que para las comunidades tengan los bienes o prácticas sociales afectadas con la medida.*
>
> *iii) Así mismo debe revisarse si la medida afecta los intereses de las comunidades […]*
>
> *iv) Puede existir una afectación directa cuando la medida tiene como propósito principal regular una o varias comunidades étnicas o tiene mayores efectos en estas que en el resto de la población.*

---

[144] El numeral 1° del artículo 2.° del Convenio 169 señaló que: *"[…] 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 […]"*. El literal b) del artículo 2.° agregó que tal acción debía incluir 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 […]"*.

[145] Se determinó que los Gobiernos, *"[…] al aplicar las disposiciones del presente Convenio […]"*, deben: *"[…] a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representantivas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. […]".

[146] El numeral 2 del artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, precisó que: *"[…] En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. […]"*.

[147] Aprobado por el Congreso de la República a través de la Ley 21 de 1991, el cual forma parte del bloque de constitucionalidad.

[148] Si bien es cierto el Convenio 169 de la OIT constituye el principal instrumento internacional, lo cierto es que existen otros instrumentos internacionales donde se reconoce dicho derecho, como son: el Pacto Internacional sobre los Derechos, Civiles y Políticos –en adelante PIDCP–, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC-, y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, CADH, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Resolución 61 de 295 y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

[149] Cfr. Sentencias C-418 de 2002, C-891 de 2002, C-208 de 2007, C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-175 de 2009, C-615 de 2009, C-702 de 2010, C-196 de 2012, C-389 de 2016 y C-007 de 2018.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

v) Se presenta una afectación directa si la medida legislativa regula materias sobre las cuales los pueblos indígenas tienen derechos constitucionales específicos.

vi) Puede existir también una afectación directa cuando se trata de asuntos relacionados con los territorios de los grupos étnicos, tales como el territorio en sí mismo, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades.

vii) Para determinar la afectación directa de una medida legislativa debe tomarse en consideración si esta es de aplicación directa, o si por el contrario consagra un marco normativo general que tiene que ser desarrollado posteriormente a través de otros actos jurídicos, como leyes y actos administrativos.

viii) Finalmente, la ocurrencia de una afectación directa puede establecerse teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la medida. […]" (Negrilla fuera de texto).

220. Conforme con lo expuesto, la consulta previa procede cuando una medida (política, plan o proyecto) afecte cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales modificando materialmente su situación o posición jurídica. Adicionalmente, debido al sentido particular que tiene la tierra para los grupos étnicos, el deber de llevar a cabo la consulta previa se extiende a las actividades que impacten directamente los predios titulados colectivamente y los lugares que ocupan o utilizan de manera cultural, ancestral o espiritual, previa verificación de los criterios dispuestos por la Corte Constitucional para tal efecto en la sentencia SU-123 de 2018[150].

221. Por lo tanto, la autoridad competente, antes de expedir un acto administrativo, debe verificar si es necesario agotar ese procedimiento, conforme a lo previsto en el artículo 46[151] de la Ley 1437 y en el artículo 2.1.2.1.13 del Decreto 1081 de 2015[152].

ii) La procedencia de la consulta previa respecto de los pueblos indígenas reconocidos como litisconsortes necesarios

222. El Gobierno Nacional contaba con la obligación de *"[…] establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente […] en la adopción de decisiones […] que les conciernan […]",* teniendo en cuenta las particularidades del caso, por la competencia dispuesta en el literal b) del artículo 2° del Convenio 169.

---

[150] La Corte explicó que *"[…] las autoridades deben tomar en consideración en el caso concreto los elementos económicos, culturales, ancestrales, espirituales que vinculan a un pueblo étnico a un determinado espacio. Es igualmente posible que las autoridades competentes, para establecer si existe o no afectación directa por impacto en el territorio, tomen en consideración la intensidad, la permanencia efectiva y la exclusividad con la cual un pueblo étnico ha ocupado o no un determinado espacio específico, al igual que sus particularidades culturales y económicas como pueblo nómada o sedentario o en vía de extinción. Para el efecto, será determinante verificar la intensidad, permanencia efectiva o grado de exclusividad de las prácticas culturales, ancestrales, espirituales o económicas de la comunidad en el territorio amplio, lo cual realizaran las autoridades públicas, en diálogo con las autoridades indígenas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT. […]".*

[151] *"[…] ARTÍCULO 46. Consulta obligatoria. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar. […]".*

[152] *"[…] ARTÍCULO 2.1.2.1.13. Deber de consultar. Cuando la Constitución y la ley así lo ordenen, deberán realizarse las consultas en ellas señaladas, caso en el cual a la memoria justificativa deberá anexarse la constancia que acredite que se ha cumplido dicho trámite. […]".*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

223. Como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia T-646 de 2014, mientras el legislador no defina las formalidades del procedimiento de consulta previa, *"[…] acorde con el criterio de flexibilidad que se deriva del mencionado instrumento internacional, en cada proceso de consulta previa, se puede adoptar los cánones, trámites y directrices que mejor permitan adelantar el proceso de concertación sobre los intereses de los pueblos étnicos que se encuentran en juego […]".*

224. En el proceso se demostró que, durante las vigencias 2013 a 2018, el Gobierno Nacional y los 4 pueblos identificaron los lugares sagrados de la Línea Negra y concertaron el contenido del Decreto 1500 en un proceso complejo de caracterización, diálogo y retroalimentación, cuyos resultados obran en el oficio de 25 de octubre de 2017, elaborado por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y minorías, del cual se destaca lo siguiente:

> "*[…]* ***Fase de caracterización: en el año 2013*** *el Ministerio del Interior […]* ***inició*** *de la mano de cada una de las organizaciones y de las autoridades tradicionales […]* ***una caracterización de los sitios sagrados conexos al sistema de la Línea Negra. De dicha caracterización se rescata la identificación de 497 sitios sagrados****, incluyendo los 54 que reconoce la Resolución 837 de 1995, de los cuales 52 fueron identificados por el pueblo Arhuaco, 71 por el pueblo Wiwa, 22 por el pueblo Kankuamo y 344 por el pueblo Kogui. Es importante anotar que este último también realizó caracterización marítima de 9 nueve lugares, en la zona costera de los municipios de Dibulla y Palomino. Así mismo,* ***la entrega de cuatro documentos, uno por pueblo, que contienen caracterizaciones de amenazas de corte biótico y antrópico, significancia cultural y georreferenciación de cada uno de los sitios sagrados identificados.***
>
> ***2. Fase de unificación:*** *Con la notificación del Auto 189 de 2013, notificado en 2014, más particularmente de la orden séptima del mismo, se estableció una mesa de trabajo interinstitucional cuya coordinación recae en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, y cuya vocería técnica y administrativa en esta Dirección. Dicha mesa está además compuesta por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, y la Dirección de Consulta Previa de este Ministerio.*
>
> *Para avanzar en la fase de unificación las entidades de gobierno mencionadas en el párrafo anterior y las autoridades de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada convinieron que, a través de recursos dispuestos desde la DAIRM, estos últimos trabajarían integrando el trabajo previamente hecho materializándolo en la entrega de los siguientes documentos:*
>
> ***a. Documento cultural desde la Ley de origen de los cuatro pueblos de la Sierra nevada de santa Marta, denominado como documento madre.***
> ***b. Cartografía unificada de los sitios sagrados de la Línea negra, el cual incluye coordenadas y el shape del polígono de que la demarca.***
> *c.* ***Una propuesta de instrumento jurídico que contenga los aspectos culturales, cartográficos y jurídicos para la redefinición de la Línea Negra.*** *[…]*
>
> ***3. Fase de concertación:*** *desde la* ***segunda mitad del año 2016,*** *el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías, ha dispuesto*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de más recursos para iniciar la fase de concertación entre el Gobierno Nacional y los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta […]"[153] (Negrilla fuera del texto).

225. Sobre este mismo punto, mediante oficio MEM1851989-DAI-220 de 9 de octubre de 2018, la directora de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías recapituló las siguientes actuaciones:

"*[…] La Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, en el marco del proceso de expedición del decreto 1500 del 6 de agosto de 2018, suscribió cuatro convenios con cada uno de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta - SNSM- (Arhuaco, Kankuamo, Wiwa y Kogui), como se observa a continuación: […]*

Por otra parte, una vez culminada la etapa de caracterización de los hitos, el equipo técnico que adelanto (sic) dicho proceso entregó en el marco de cada convenio celebrado lo siguiente:

a. […] la caracterización de los sitios conexos a la Línea Negra […]
b. Entrega de los registros documentales que se generaron en los encuentros y recorridos para la verificación del estado actual desde la visión cultural, los diferentes sitios y lugares sagrados de la Línea Negra.
c. Entrega de las actas y documentos que se generaron en los encuentros con el equipo de trabajo para consolidar la información y el diagnostico (sic) de los sitios sagrados caracterizados.
d. Entrega de los registros documentales y fotográficos de los encuentros para el análisis, y construcción del protocolo para la protección de los sitios sagrados: Mamos, autoridades y equipos de trabajo.
e. Entrega al supervisor del contrato los archivos y documentación soporte […]

Finalmente, al realizarse la entrega formal de la documentación en mención en el marco de cumplimiento de cada uno de los cuatros (sic) convenios celebrados entre el Ministerio del Interior y los cuatro pueblos de la SNSM, se hizo una validación de dicha información por parte de Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH -y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. […]". (Negrilla fuera del texto).

226. También el documento OFI18-8816-DAI-2200 de 13 de marzo de 2018, elaborado por el director de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías recopila los resultados de las reuniones de concertación celebradas en los años 2016 y 2017, así:

"*[…]* ***El día 25 de febrero de 2016*** *[…] los pueblos expusieron de manera oficial* ***lo contenido en su propuesta de decreto para redefinir la Línea Negra.*** *Durante este espacio, el compromiso de las entidades del gobierno nacional fue el de evaluar la propuesta, tanto jurídica como cartográfica, y de avanzar en la formulación de una contrapropuesta que permita iniciar un proceso de concertación del Decreto o del instrumento jurídico que pretende redefinir la Línea Negra y abarcar los vacíos jurídicos y las limitaciones que tiene la Resolución 837 de 1995.*

[153] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 2, folio 358 y ss.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

De acuerdo con lo anterior, ***durante los meses siguientes a dicho encuentro las entidades de gobierno, a través de sus delegados, se reunieron regularmente[154] para analizar y alimentar la propuesta del instrumento jurídico que presentaron hacia el mes de mayo a los cuatro pueblos de la Sierra Nevada.*** *Así mismo, las entidades crearon una* ***mesa técnica paralela para analizar la cartografía de la Línea Negra en donde se evidencian los 347 sitios sagrados caracterizados y la demarcación del polígono que los une.*** *[…]*

Acciones adelantadas durante el año 2017

Durante el último bimestre del ***año 2016 y el primer cuatrimestre del año 2017 se adelantaron mesas de concertación[155] entre los equipos técnicos designados por el Gobierno Nacional, en cabeza de la Oficina Jurídica de la Presidencia, y por la*** *(sic)* ***Consejo territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta CIT.***

Durante estas mesas se surtió el proceso de revisión del texto entre las partes, sin embargo, y debido a las peticiones y pretensiones de los cuatro pueblos indígenas a través de sus asesores fue imposible llegar a un documento conciliado. Lo anterior, porque los temas de discusión y negociación […] ***superan el resorte de toma de decisiones de los técnicos designados por las diferentes entidades del Gobierno.*** *[…]*"[156] (Negrilla fuera del texto).

227. En esa medida, conforme al marco jurídico indicado *supra* y a los testimonios rendidos por los representantes de los pueblos Kankuamo[157], Kogui[158], Arhuaco[159] y Wiwa[160], la Sala concluye que las comunidades Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo avalaron directamente el procedimiento que el Gobierno Nacional implementó para consultarles y hacerles partícipes en la expedición del acto demandado.

228. Finalmente, respecto del argumento relacionado con el incumplimiento del protocolo previsto en la Directiva Presidencial 10 de 2013, se pone de presente que

---

[154] El 25 de abril de 2016, se realizó la reunión cuyo tema fue cumplimiento del numeral séptimo - Auto 189 de 2013-Línea Negra.
El 27 de septiembre de 2016, se realizó reunión preparatoria a la mesa de instalación del proceso de concertación del instrumento jurídico que pretende redefinir la Línea Negra.
Los días 20 y 21 de octubre de 2016, se llevó a cabo la mesa de instalación en el marco del proceso de la Consulta Previa, del proceso de concertación del instrumento jurídico que pretende redefinir la Línea Negra, en el marco del cumplimiento al numeral séptimo del Auto 189 de 2013, de los Acuerdos estipulados en Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y los Acuerdos de la instancia de Consejo Territorial de Cabildos CTC y Gobierno Nacional.
El 3 de noviembre de 2016 reunión técnica de delegados de los pueblos indígenas, CTC y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC.
El 17 de noviembre de 2016, reunión para llevar a cabo la primera mesa de trabajo del proceso de concertación del instrumento jurídico que pretende redefinir la línea negra, en el marco del cumplimiento al numeral séptimo del auto 189 de 2013, de los acuerdos estipulados en el plan nacional de desarrollo 2014-2018 y los acuerdos de la instancia de consejo territorial de cabildos CTC y Gobierno Nacional.
El 18 de noviembre de2016, mesa de trabajo técnica para trabajar el articulado del instrumento jurídico que pretende redefinir la línea negra.
Los días 29 y 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 2016, mesa de trabajo del proceso de concertación del instrumento que pretende redefinir la línea negra.
Los días 14 y 15 de diciembre de 2016, revisión del articulado del instrumento jurídico que pretende redefinir la línea negra.
[155] El 10 y 17 de febrero de 2017 mesas de trabajo para la revisión del decreto con entidades de Gobierno.
Los días 20 y 21 de febrero de 2017, reunión de avance en la revisión y concertación técnica y jurídica del articulado del decreto que pretende redefinir la Línea Negra, en el marco de la consulta previa, del cumplimiento al numeral séptimo del Auto 189 de 2013, de los acuerdos estipulados en plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y los Acuerdos de la instancia de Consejo Territorial de Cabildos - CTC y Gobierno Nacional.
[156] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 2, folio 2300 y ss.
[157] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023, ver hasta minuto 40:23.
[158] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023, ver hasta minuto 1:22:58.
[159] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023, ver hasta minuto 1:27:47.
[160] Cfr. Audiencia de pruebas de 30 de enero de 2023, ver hasta minuto 1:45:10.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de 10 de agosto de 2023[161] se inhibió para decidir de fondo sobre la legalidad de los apartes de esa directiva que no generaban efectos reglamentarios, y declaró la nulidad de las etapas de la guía que transgredían lo dispuesto en los artículos 152 y 189 (numeral 11) de la Constitución Política y en los artículos 6.º y 7.º del Convenio 169 de la OIT.

229. En ese orden de ideas, el cargo de transgresión de los artículos 2.°, 7.°, 8.°, 79 y 330 de la Constitución Política, de la Ley 21 de 1991, del artículo 46 de la Ley 1437 de 2011, del artículo 2.1.2.1.13 del Decreto 1081 de 2015, no cuenta con vocación de prosperidad frente a la consulta previa realizada a las comunidades Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, antes de la expedición del Decreto 1500.

iii) La procedencia de la consulta previa frente a las comunidades indígenas y afrodescendientes reconocidas como terceros con interés en el resultado del proceso

230. Para efectos de determinar si la expedición del Decreto 1500 fue irregular y si ese acto administrativo quebrantó el ordenamiento jurídico superior porque su contenido no se consultó a *"[…] las comunidades indígenas Wayuu y Chimila y los Consejos Comunitarios de las Comunidades negras Los Palenques de Juan y Medio, Los Moreneros, El Negro Robles, Nelvis Aragon, Valentina Ospinto, Las Américas, Las Balsas, La Guayabita de Monguí, Axe para los Negros, Afrourranga, Antonio Solano, FECECN, Puerto Colombia, La Nueva Esperanza de los Negros, Predio El Carmen, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla y Cascajalito […]",* la Sala estudiará el material probatorio relacionado con el planteamiento.

231. En el proceso se demostró que la Subdirección de Geografía del IGAC, mediante memorando 1200AJ-2023-0000108-EI-002 de 20 de febrero de 2023[162], identificó los siguientes espacios sagrados que se traslapan con otros territorios colectivos:

> *"[…] Los espacios sagrados del Decreto 1500 de 2018, que en la cartografía preliminar se encuentran en territorios colectivos diferentes a los de los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, y que se encuentran localizados en el Resguardo Alta y Media Guajira, son:*
>
> *27. Nuizhbeizhu*
> *28. Jaba Zatazhialdue*
> *29. Kaktisikindua […]".*

232. La Subdirección de Investigación y Producción Científica del ICANH, mediante concepto técnico de 24 de octubre de 2022[163], mencionó que: *"[…] algunos de los*

[161] Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación núm. 11001-03-24-000-2016-00164-00, demandantes Gobernador del Cabildo Indígena del Pueblo Kankuamo y otros.
[162] Cfr. Índice 384 del expediente digital.
[163] Cfr. Índice 331 del expediente digital.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

espacios que se encuentran inmersos en el polígono demarcado por la línea negra pueden configurar parte de territorios tradicionales de otros grupos como es el caso de los pueblos Ette Ennaka, Wayuu y Taganga, quienes también han mantenido relaciones históricas y constitudinarias (sic) con estas zonas, principalmente, en los flancos nororientales, occidentales y en las zonas bajas adyacentes a la Sierra Nevada de Santa Marta. En el caso de estos pueblos, aunque dichas relaciones no han sido estudiadas en detalle pueden ser deducidas de su presencia histórica en ellas. […]".

233. En el mismo concepto, el ICANH se refirió a los grupos afrodescendientes que habitan en el territorio de la Línea Negra, así:

> *"[…]* ***Los historiadores no son unánimes en cuanto a la localización, las fechas de fundación y la cronología de los palenques de la costa Caribe colombiana, pero datan de mediados del siglo XVI y se resalta el carácter continuo, la multiplicidad, la movilidad y la precariedad de los grupos cimarrones, la diversidad de sus procedencias y la continuidad de uniones entre cimarrones -en su gran mayoría hombres- y mujeres indígenas robadas.***
>
> *En los últimos años del siglo XVI, afloraron en cercanías de Nuestra señora de los Remedios del Río de la Hacha los palenques Tomarrazón Treinta, Barbacoas y Villa Martín o Machobayo, y otros más. Eran clásicas aldeas africanas, trasplantadas a estas tierras y su entorno estaba de terminado en el encerramiento del terreno alrededor de los bohíos (Diago 2005, 39).*
>
> *Los principales palenques en la Guajira fueron La Ramada, ubicado en la zona que actualmente se denomina Dibulla (Losonczy 2002), y Nueva Troya, que se ubicaba en el camino de Riohacha a Maracaibo. Este último fue destruido por las autoridades españolas a finales del siglo XVI.*
> *[…] De esta serie de rebeliones y procesos de cimarronaje surgieron muchas comunidades que configuraron el panorama afroguajiro actual, al parecer, la mayoría tuvieron en común a Riohacha como sitio de origen (Navarrete, 2001). Estos cimarrones escaparon del poder colonial y conformaron asentamientos que les permitían vivir lejos del control de curas capuchinos y demás instituciones coloniales (Carabalí y Ochoa, 2011). Particularmente se habla de zonas como Camarones, Moreneros, Dibulla y Cascajalito; que fueron conformadas por población negra durante el siglo XVI. Especial atención merece Moreneros, que constituyó un referente fundamental de la población cimarrona, pues se convirtió en un punto importante de conexión entre lo que hoy conocemos como occidente de los municipios de Albania, Hatonuevo y Barrancas en La Guajira y los departamentos de Magdalena y Cesar. Por esta razón, Moreneros, fue una importante fuente de dispersión de la población afroguajira, de donde surgieron comunidades como San Francisco, Juan y Medio, Cascajalito y Naranjal (Carabalí y Ochoa, 2011).*
>
> *[…]* ***El proceso de construcción de la identidad negra para reivindicar el territorio autónomo está atravesado por una invención de la tradición (Restrepo, 2001) que circunscribe temporal y espacialmente el conjunto de prácticas, relaciones y representaciones que desde la narrativa oral se había configurado como una memoria dispersa, pero que, a través de un reacomodamiento de las identidades, las memorias y los olvidos produce una forma de imaginar comunidad (Restrepo, 2001).***
>
> ***De acuerdo con lo anterior, la conformación de consejos comunitarios de comunidades negras en el sur de la Guajira obedece a la emergencia de actores***

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> ***sociales que movilizan identidades colectivas étnicas en el marco de los conflictos socioambientales generados por la apuesta extractiva. Se trata de una suerte de "etnización" de la participación que puede ser vista como una evidencia de las asimetrías del poder político y económico (Restrepo 2013; Dover y Lopera 2021, 42). Es el caso del consejo comunitario Nelvis Aragón (corregimiento de Conejo, municipio de Fonseca),*** *que junto a otros consejos en el área de influencia del proyecto "Minería a Cielo Abierto Cañaverales", demandó el derecho a ser sujeto de consulta previa. Este consejo ya cuenta con un censo de autorreconocimiento étnico-racial y certificación de la Dirección de comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.*
>
> *[…] Por lo anteriormente expuesto, los lugares de memoria y asentamiento afroguajiro han sido escenarios de habitabilidad de personas de ascendencia africana.* ***Riohacha fue uno de los primeros territorios de asentamiento de esclavizados y de conformación de palenques y rochelas, lo que hace de Riohacha un escenario de reconocimiento de identidad cultural en términos de reivindicación histórica.*** *[…]"* (Negrilla fuera de texto).

234. Se demostró que el traslapamiento de territorios colectivos al interior de la Línea Negra fue objeto de debate por parte del Gobierno Nacional y de los 4 pueblos durante las reuniones de concertación que antecedieron a la expedición del acto acusado.

235. El acta de la reunión de 25 de febrero de 2016 celebrada entre la Secretaría Jurídica de Presidencia, el Coordinador de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, el director de Consulta Previa, la subdirectora científica del ICANH, el director del IGAC y por los Cabildos Gobernadores de los pueblos Arhuaco, Kankuamoy Kogui, precisó lo siguiente:

> *"[…] 3. En la propuesta de decreto existen algunas disposiciones de alcance general que se refiere a la constitución de otros pueblos indígenas del país; no obstante* ***éstas no ha sido concertado*** *(sic)* ***con los demás pueblos indígenas.*** *Lo anterior, haría que se sobrepasaran las capacidades estatutarias del Presidente la República.*
>
> ***Luego, el señor Jaime Escrucería señala que existe otra inquietud sobre la propuesta de decreto y la cartografía entregada, la cual tiene que ver con el traslape que hay de la Línea Negra con territorio Wayuù y con asentamientos de comunidades negras.*** *Lo anterior, debido a que resulta necesario concertar o dialogar frente al derecho que tienen estas comunidades sobre el territorio […]"* (Negrilla fuera de texto).

236. Posteriormente, el 26 de abril de 2016[164], los funcionarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del Ministerio del Interior, del IGAC, de ACNARP y del ICANH estudiaron si el territorio de la Línea Negra se traslapaba con otros territorios colectivos. En la reunión de 13 de junio de 2016 el coordinador de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y el Cabildo Gobernador del pueblo Kogui reconocieron que era *"[…] indispensable adelantar los encuentros necesarios en aras de llegar a los acuerdos interculturales en el marco de la redefinición de la Línea Negra. En consecuencia, el Ministerio del Interior se compromete a apoyar los espacios de diálogo interculturales con los*

[164] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 8, folio 1597 y ss.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

consejos comunitarios, las comunidades Wayuú y la comunidad Chimila que se encuentran dentro de la Línea Negra […]" [165].

237. Esa temática nuevamente fue abordada por los mismos funcionarios en la reunión de 29 de junio de 2016[166], en el marco de la siguiente ilustración gráfica:



[167]

238. Del mismo modo, en la reunión celebrada el 2 de agosto de 2016[168], los funcionarios de la Presidencia, del Ministerio del Interior, del IGAC y del ICANH reconocieron que:

> *"[…]* ***Jaime Escrucería sostiene que se van a realizar reuniones con los consejos comunitarios de comunidades negras que quedaron comprendidos dentro de la línea negra. Igualmente, con los pueblos Wayú*** *(sic)* ***y Wiwua. Se pregunta si este acuerdo subsumiría la consulta previa con esos pueblos.***
>
> *Fabián Villalba sostiene que, si eso es manifestación de la voluntad del pueblo Wayú, debe entenderse que se hizo la consulta, pero que el problema es determinar quién representa al pueblo Wayú (sic)****. Coincide en que el problema con los pueblos indígenas cuyos territorios están traslapados con los territorios de la línea negra es serio.*** *Ernesto Montenegro sostiene que el decreto no puede abordar la regulación de la línea negra, que solo debe limitarse a los puntos.* ***Cristina Pardo coincide con esa posición. Sostiene que la Corte no consideró el tema del traslapamiento, que es el que debe resolverse en este decreto, Julio Ossa advierte que en el decreto se deja en claro que estas decisiones solo serán necesarias en la medida en que haya necesidad de hacer la consulta previa****. Que el decreto debe advertir que solo se aplica en aquellos casos en que se requiera consulta previa****. Pero sigue la pregunta de si el decreto debe ser consultado con las otras comunidades. Cristina Pardo sostiene que es necesario ir adecuando el decreto para que sea conocido por los pueblos cuyos territorios se traslapan con los de la línea negra.*** *Propone que el ICANH emita el concepto en el término de un mes, después del cual se haría una nueva reunión para revisarlo. […]".* (Negrilla fuera de texto).

---

[165] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 6, folio 1578 y ss.
[166] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 8, folio 1581 y ss.
[167] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 7, folio 1229 y ss.
[168] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 8, folio 1575 y ss.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

239. Más adelante, el acta de 20 de octubre de 2016[169], suscrita por el asesor de la Secretaría Jurídica de Presidencia, por el Coordinador de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica, por el director general del ICANH y por el Coordinador GIT Política de Reparación Integral a víctimas del IGAC, por los Cabildos Gobernadores de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa, da cuenta de lo siguiente:

> *"[…] 9. En el caso de que se tengan que hacer mesas de trabajo (consulta previa o acuerdos interculturales)* ***con los grupos étnicos que se encuentran asentados en territorios que hacen traslape con la Línea Negra, éstas se llevarán a cabo una vez desarrollado el proyecto de Decreto y una vez sea analizada la pertinencia de las mismas****. El Ministerio del Interior apoyará dichos espacios, si se requirieran, en el año 2017. […]".* (Negrilla fuera de texto).

240. En el mismo sentido, los representantes de la Presidencia, el Ministerio del Interior, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, la Agencia Nacional de Tierras y la Confederación Territorial de Cabildos dejaron consignado en el Acta de 31 de marzo de 2017 que: "*[…] 7. El Ministerio del Interior manifiesta que el trabajo adelantado deberá tener un desarrollo de acuerdos interculturales con los pueblos chimila, wâyuu y los concejos comunitarios de comunidades negras al interior de la línea negra. […]"*[170].

241. Según las actas de 13 y 14 de abril de 2018[171], suscritas por el asesor de la Secretaría Jurídica de Presidencia, los funcionarios de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y minorías, por el funcionario del IGAC y por los representantes de la Confederación Territorial de Cabildos, durante esa jornada de trabajo se concluyó: "*[…] Formular propuesta de articulo para resolver los traslapes que tiene el polígono de la Línea Negra con territorios de otras comunidades (Wayúu y afrocolombianas). […]".*

242. Esta problemática también fue advertida por el Ministerio Público, en el Oficio PJIAAM-184 de 2 de agosto de 2018[172], que explicó lo siguiente:

> *"[…]* ***La redelimitación de territorio ancestral debe guardar armonía con los datos históricos verificables, por tanto, el reconocimiento de sitios sagrados por fuera de áreas de resguardo no debería desconocer los derechos del Estado de otras comunidades indígenas****, ni de particulares-aun cuando los afecte, para efectos de gestionar dichos espacios bajo el principio de desarrollo sostenible y garantizar en estos el ejercicio de los derechos culturales de los pueblos de la SNSM* ***y también de otros pueblos indígenas que históricamente los ocupan o utilizan.***
>
> *Por lo anterior, de conformidad con el numeral 1 del artículo 7 de la Ley 21/91 debe darse en el proceso de ordenamiento territorial y formulación de planes de desarrollo. participación a los pueblos de la SNSM así como a los demás habitantes del territorio, con el objeto de delimitar con mayor precisión los sitios sagrados y las normas aplicables a los mismos, de modo que se respeten las garantías constitucionales de todos los habitantes; por lo que* ***se sugiere establecer un régimen de afectación a***

[169] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 2, folio 261 y ss.
[170] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 2, folio 385.
[171] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 6, folio 1034 y ss.
[172] Cfr. Expediente judicial físico caja 1, carpeta 8, folio 1461 y ss.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

la propiedad privada en caso de superposición con espacios sagrados, que garantice el ejercicio de los derechos culturales así como el del propietario bajo el principio de desarrollo sostenible, sin que haga necesaria la aplicación de lo dispuesto en el artículo 7 del proyecto de Decreto, *en especial en su parágrafo, posibilidad que sólo debiera darse ante la imposibilidad de armonizar el ejercicio de derechos interpartes comunidad- propietarios. Es decir, que debe aclararse en el Decreto que al concertarse los POT y/o EOT, no se requeriría concertación o consulta respecto a los proyectos urbanísticos o agrícolas autorizados en cumplimiento de dichas normas.*

Es necesario reglamentar e implementar una ruta o guía metodológica de consulta previa que garantice términos y costos, para efectos de que el Decreto no se convierta en un obstáculo insalvable por las numerosas consultas que podría generar además de las ya pendientes de realizar que superan más de centenar y medio razón por la cual debe ordenarse en el Decreto su pronta reglamentación en concertación con los pueblos de la SNSM.

En dicho reglamento ***debe privilegiarse la relación directa entre comunidad Estado y particulares de modo que se evite la intermediación especulativa que desnaturalice la legitimidad de los derechos culturales de los pueblos.*** *Al revisar la descripción de algunos sitios sagrados se incluyen bienes de uso público de la nación, ríos y sus desembocaduras, lagunas, zonas de baja mar áreas marinas, recursos naturales asociados a estos, entre otros, razón por la cual* ***garantizar el acceso a dichos recursos, antes susceptibles de apropiación bajo la figura de la ocupación-pesca, no habría de implicar que el Estado este sometido a consulta respecto a los permisos ambientales o concesiones, que pueda otorgar a terceros para la ocupación de bienes de uso público o la captura y aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, lo cual debe precisarse en el Decreto, de modo que garantice el acceso de las comunidades a dichas áreas y recursos naturales, sin menoscabo de los derechos territoriales y fiscales de la nación.***

Razón por la cual la ampliación del territorio ancestral además con descripciones espaciales ambiguas, podría desconocer dichos aspectos históricos que sitúan a otras comunidades indígenas en zonas en las cuales se pretende ampliar el mismo, por tanto el reconocimiento que pueda darse a los pueblos de la SNSM no debe desconocer a las demás comunidades tales como los Wayuu o Chimila por lo que se requiere una aclaración normativa en dicho sentido *[…]"* (Negrilla fuera de texto).

243. Como puede apreciarse, la delimitación del territorio ancestral de la Línea Negra mediante la metodología de polígono, a partir de la intersección de los sitios sagrados más lejanos, no solo afectó a los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, sino también a otros grupos étnicos.

244. La Constitución Política de 1991 protege la diversidad étnica y cultural de todos los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en condiciones equitativas, con el propósito de garantizar su participación, en forma libre y autónoma, en la toma de las decisiones del Estado que puedan afectar su idiosincrasia, supervivencia y desarrollo.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

245. Los miembros del extremo pasivo justificaron el incumplimiento de esta etapa, en el ámbito de aplicación del Decreto 1500, dispuesto en su artículo 2.°, que es del siguiente tenor:

> *"[…]* ***ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN.*** *Los principios y las disposiciones de este decreto serán aplicables al territorio tradicional y ancestral de los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, expresado en la Línea Negra - Sheshiza, de acuerdo con la delimitación y fundamentación reconocidas en este decreto,* ***sin perjuicio de los derechos adquiridos****, de terceros y de otras comunidades, conforme a la Constitución y la ley. […]".* (Negrilla fuera de texto).

246. La misma tesis se sustentó en el principio dispuesto en el literal h) del artículo 3.° del Decreto 1500 denominado *"[…] respeto a los derechos adquiridos, de terceros y de comunidades […]",* conforme al cual *"[…] la propiedad privada, los derechos adquiridos, de terceros con justo título y aquellos de otras comunidades, serán reconocidos y respetados con arraigo a la Constitución Política y la ley […]".*

247. Sin embargo, la Sala pone de presente que el respeto de los derechos adquiridos no implica *per se, que* el acto demandado no genere una afectación directa para *"[…] las comunidades indígenas Wayuu y Chimila y los Consejos Comunitarios de las Comunidades negras Los Palenques de Juan y Medio, Los Moreneros, El Negro Robles, Nelvis Aragón, Valentina Ospinto, Las Américas, Las Balsas, La Guayabita de Monguí, Axe para los Negros, Afrourranga, Antonio Solano, FECECN, Puerto Colombia, La Nueva Esperanza de los Negros, Predio El Carmen, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla y Cascajalito […]".*

248. De conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política, en la sentencia C-147 de 1997 se explicó que los derechos adquiridos son *"[…] las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona […]".*

249. En contraposición, el concepto de mera expectativa refiere a aquellas *"[…] probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas […] con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. (Además,) en las meras expectativas, resulta probable (más no obligatorio) que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro […]"*[173].

250. Esta distinción en la práctica significa que el Decreto 1500 reconoció los derechos materializados de los demás grupos étnicos ubicados en el polígono de la Línea Negra, pero condicionó todas las decisiones futuras en el *"[…] territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta […]",* a los siguientes efectos jurídicos:

---

[173] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-242/09, abril 1 de 2009, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

"[…] ***ARTÍCULO 6°. EFECTOS JURÍDICOS DE LA DELIMITACIÓN DE LA LÍNEA NEGRA.*** *La Línea Negra establece el marco del ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia a los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, en relación con el territorio, el medio ambiente y su participación tanto en las decisiones que puedan afectarlos, como su participación en el uso, administración y conservación de los recursos naturales.* ***Lo anterior en atención a sus valores, prácticas, instituciones, derecho consuetudinario y de conformidad con la relación jurídica que estos pueblos tienen con los diferentes ámbitos del territorio tradicional y ancestral de la Línea Negra****.*

Las autoridades públicas propias de los cuatro pueblos de la SNSM ejercen sus funciones y competencias en el territorio de la Línea Negra*, de conformidad con sus normas y procedimientos, y con sujeción a la Constitución y las leyes de la República.* ***En caso de confluencia con otros regímenes jurídicos y autoridades con jurisdicción en el territorio tradicional*** *y ancestral la Línea Negra,* ***se aplicarán los principios establecidos en el artículo 3° del presente decreto****. […]".* (Negrilla fuera del texto).

251. De la lectura de los principios previstos en el artículo 3.° del Decreto 1500, la Sala observa que los siguientes postulados implicarían una prevalencia de los derechos de identidad, gobierno, cultura y propiedad de los cuatro pueblos, frente a las prerrogativas de otras comunidades.

"[…] ***ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS.*** *La interpretación, el reconocimiento y la comprensión del territorio tradicional y ancestral delimitado en el presente decreto, tendrán como fundamento los siguientes principios:*

a) Protección integral del derecho al territorio tradicional y ancestral de la Línea Negra. La interpretación de este decreto tendrá en cuenta como criterio fundamental, la protección integral del territorio tradicional y ancestral demarcado por la Línea Negra;
Esta protección abarca la especial relación de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM con las tierras, litorales, aguas continentales y marinas; la armonía espiritual y material de las áreas sagradas de especial importancia ritual y cultural; los fundamentos culturales propios que sustentan la integralidad y conectividad ambiental, cultural y espiritual de su territorio, el de sus ecosistemas y el de los recursos naturales, así como los conocimientos ancestrales que sustentan su ordenamiento tradicional;

b) Principio de integralidad del territorio ancestral de la Línea Negra. En virtud de este principio, ***el ordenamiento tradicional del territorio demarcado por la Línea Negra se sustenta en un modelo ancestral que organiza y preserva la complementariedad y el equilibrio entre los distintos espacios de tierra, litoral, aguas continentales y marinas y sus recursos naturales renovables y no renovables asociados ambiental y culturalmente;***

c) ***Principio de conectividad y funciones del ordenamiento ancestral del territorio expresado en la Línea Negra****. Los espacios o sitios sagrados* ***son zonas interconectadas*** *en las que se encuentran los códigos ancestrales de la Ley de Origen de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM; los mismos* ***conforman el tejido del territorio ancestral, junto con sus recursos naturales renovables y no renovables que están asociados a este de manera ambiental, cultural y espiritual;***

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> ***d) Ejercicio de la libre determinación, autonomía y gobierno propio.*** *Se garantizará* ***el respeto y la protección de los derechos a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM****, la protección integral de este es un presupuesto para el goce efectivo de aquellos.*
>
> *Estos derechos se ejercerán* ***de conformidad con la relación jurídica que los cuatro pueblos indígenas de la SNSM tienen con los diferentes ámbitos de su territorio****, de acuerdo con la Constitución, los convenios internacionales, la ley, la jurisprudencia, y con sujeción a su Ley de Origen;*
>
> *e)* ***Interpretación cultural****. Cuando surja* ***alguna duda en la interpretación de los términos utilizados en el presente Decret****o, su alcance, objeto, o efectos, se* ***acudirá a los criterios*** *constitucionales, legales y jurisprudenciales,* ***a la Ley de Origen y derecho propio de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, y al Documento Madre*** *como su expresión y criterio de interpretación, el cual es anexo de este decreto;*
>
> *Asimismo, el intérprete tendrá en cuenta la Resolución número 3760 de 2017 "por la cual se incluye la manifestación Sistema de conocimiento ancestral de los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta" […]".* (Negrilla fuera de texto).

252. La norma *supra* indica que, de acuerdo con los principios de protección integral del territorio, integralidad del territorio ancestral, la conectividad y las funciones del ordenamiento ancestral, la libre determinación, la autonomía, el gobierno propio, y la interpretación cultural, las dudas existentes al aplicar el Decreto 1500 se resolverán dando prioridad a la cultura de los descendientes de los Tayrona, así como a sus normas y formas de gobierno.

253. Por estos principios los derechos de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta serán considerados de manera prioritaria, dada su conexión con ese territorio ancestral. De manera que tales preceptos cumplen con el criterio de afectación directa respecto de los demás grupos étnicos cobijados en la delimitación.

254. El artículo 4.° señaló que las organizaciones de los cuatro pueblos son autoridades públicas de carácter especial, cuyas funciones y competencias se encaminan a la representatividad del gobierno interno, el ordenamiento territorial ancestral, la pervivencia étnica y la interlocución política y decisoria ante las autoridades del Estado y los particulares. Esas autoridades ejercen sus funciones y competencias en el territorio de la Línea Negra, de conformidad con sus normas y procedimientos, y con sujeción a la Constitución y las leyes de la República.

255. Igualmente, los artículos 7.°, 9.° y 10 del Decreto 1500 limitarían los derechos de los indígenas y afrodescendientes cuyos territorios se traslapen con los lugares sagrados de los pueblos Kogui, Wiwa, Arhuaco y Kankuamo.

256. En virtud del artículo 7.°, el Ministerio del Interior, junto con las autoridades de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y otras autoridades territoriales, coordinará medidas para garantizar el acceso a los

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

espacios sagrados de la Línea Negra, permitiendo la realización de prácticas tradicionales y protegiendo estos espacios mediante acciones preventivas y educativas.

257. Con ocasión del artículo 9°, las medidas para proteger y conservar el territorio de la Línea Negra deben considerar su valor espiritual y ambiental, los planes gubernamentales ya existentes, y las prácticas culturales de los pueblos indígenas. Adicionalmente, se coordinarán acciones de preservación de la fauna y flora amenazadas, así como para establecer acuerdos de protección con diferentes entidades territoriales.

258. El artículo 10 creó una mesa de seguimiento y coordinación para la protección del territorio de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, conformada por representantes de varios ministerios y autoridades locales, sin que se mencionen a las autoridades étnicas de otras minorías.

259. Finalmente, el IGAC, en el memorando 1200AJ-2023-0000108-EI-002 de 20 de febrero de 2023[174], precisó que los espacios sagrados *"[…] 27. Nuizhbeizhu […]"*, *"[…] 28. Jaba Zatazhialdue […]"* y *"[…] 29. Kaktisikindua […]"*, identificados en el artículo 11 del Decreto 1500 *"[…] se encuentran localizados en el Resguardo Alta y Media Guajira […]".*

260. Lo anterior quiere decir que los artículos 2.°, 3.°, 4.°, 6.° 7.°, 9.° y 10 del Decreto 1500 de 2018, se expidieron de forma irregular y quebrantaron los artículos 2.°, 7.°, 8.°, 79 y 330 de la Constitución Política, la Ley 21 de 1991, el articulo 46 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.1.2.1.13 del Decreto 1081 de 2015, en razón a que la determinación del territorio tradicional y ancestral de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, allí planteada como polígono: (i) se traslapa con los territorios colectivos de otros pueblos; y (ii) impacta sus derechos futuros en temas de gobierno, cultura y uso de los recursos naturales.

261. Igual acontece frente a los numerales 27, 28 y 29 del artículo 11 del Decreto 1500, puesto que el reconocimiento de un lugar como sagrado tiene profundas implicaciones para las comunidades indígenas en su identidad cultural. En el evento en que confluya en un mismo territorio los derechos de dos comunidades, la consulta previa a ambas minorías además de fungir como escenario de protección del patrimonio cultural y espiritual, evita disputas territoriales, o diferencias en prácticas tradicionales.

262. Por lo expuesto, prospera el cargo de expedición irregular, toda vez que el acto fue expedido con desconocimiento del derecho a la consulta previa por afectación directa de las comunidades indígenas Wayuu y Chimila y los Consejos Comunitarios de las Comunidades negras Los Palenques de Juan y Medio, Los Moreneros, El Negro Robles, Nelvis Aragon, Valentina Ospinto, Las Américas, Las

[174] Cfr. Índice 384 del expediente digital.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Balsas, La Guayabita de Monguí, Axe para los Negros, Afrourranga, Antonio Solano, FECECN, Puerto Colombia, La Nueva Esperanza de los Negros, Predio El Carmen, Los Trece Cruces de la Raya del Totumo, José Prudencio Padilla y Cascajalito, terceros con interés directo en el resultado del proceso que ocupan la zona delimitada y el área de influencia de la Línea Negra.

II.4.3. Expedición irregular por el desconocimiento de la técnica normativa prevista para la expedición de los actos administrativos en relación con el requisito de consulta previa y la publicación de la cartografía oficial y el documento madre

263. El demandante argumentó que el presidente de la República expidió de forma irregular el Decreto 1500 porque: (i) no siguió el procedimiento establecido en el artículo 2.1.2.1.6. del Decreto 1081 de 2015, en la medida que no elaboró la memoria justificativa de la decisión administrativa que debía hacer referencia, entre otros puntos, a la constancia de la realización de la consulta previa; y (ii) omitió cumplir con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.14. del citado decreto que establece que el contenido integral de los proyectos de actos administrativos suscritos por el Presidente, atinentes a temas de regulación, deben ser publicados con miras a que la ciudadanía pueda intervenir en su creación.

264. Antes de resolver estos reparos, la Sala recuerda que el debido proceso administrativo exige a las entidades del Estado llevar a cabo cualquier procedimiento con la observancia estricta de los lineamientos establecidos en la Ley y el reglamento para garantizar la protección de los derechos de contradicción y defensa de los ciudadanos. Sin embargo, no toda irregularidad en el procedimiento implica la configuración de esta causal de nulidad; pues solo los vicios que desconocen las garantías fundamentales del administrado pueden anular dichos actos.

265. Ahora, frente al primer argumento, el artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081, define cuál es el contenido, estructura y anexos que deben contener las memorias justificativas de los actos administrativos que se someten al principio previo de publicidad, así:

> *"[…] **Artículo 2.1.2.1.6**. **Memoria justificativa.** Los proyectos de decreto y de resolución proyectados para la firma del Presidente de la República deberán remitirse a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República con la firma del (los) ministro(s) o director(es) de departamento administrativo correspondiente, acompañado de una memoria justificativa que contenga un pronunciamiento sobre los siguientes aspectos:*
>
> *[…] 1**.1. Certificación firmada por el servidor público competente de la entidad originadora de la norma, en la que se acredite el cumplimiento de los requisitos de consulta, publicidad e incorporación en la agenda regulatoria de que tratan los artículos 2.1.2.1.13, 2.1.2.1.14 y 2.1.2.1.20 del presente Decreto.***
>
> ***1.2. El informe de observaciones y respuestas de que trata el artículo 2.1.2.1.14 del presente Decreto.** […]*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

La memoria justificativa deberá ser suscrita por el servidor público o los servidores públicos que sean designados como responsables al interior de la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto de reglamentación. Esta memoria podrá estar igualmente firmada por parte de los servidores públicos designados como responsables al interior de otras entidades que participen en la elaboración o implementación de la norma. […]" (negrilla fuera del texto).

266. Respecto del cumplimiento de tales requisitos en el caso concreto, como se mencionó previamente, el presidente de la República no agotó el requisito de la consulta previa frente a los grupos étnicos (distintos a los cuatro pueblos) ubicados en el polígono de la Línea Negra, ello condujo, consecuentemente, a la expedición irregular del acto demandado por el argumento aquí planteado.

267. En el segundo planteamiento el demandante consideró que *"[...] la cartografía oficial del IGAC sobre Línea Negra y el "Documento Madre" de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de santa Marta [...] no se publicaron ni siquiera en el marco del espacio previo a la expedición contemplado en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 para la participación de los ciudadanos o grupos de interés [...]".*

268. Dicha afirmación se corroboró en el oficio EXT19-00106771 de 29 de octubre de 2019, suscrito por la jefe de la Oficina de Información Pública del Interior del Ministerio del Interior, conforme al cual al momento de la publicación del proyecto para su socialización previa, no se incluyó la cartografía de la Línea Negra ni el Documento Madre.

269. El artículo 2.1.2.1.14. señala que *"[...] con el fin de que los ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del presidente de la República, junto con la versión preliminar de la memoria justificativa, deberán publicarse en la sección normativa o en aquella que hagas sus veces, del sitio web del ministerio o departamento administrativo cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto de reglamentación, por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser remitidos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. [...]".*

270. Para efectos de definir el alcance de ese deber, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a través de concepto número 2291 de 14 de septiembre de 2016[175], precisó que el mismo *"[…] es exigible a las autoridades administrativas que pueden expedir actos administrativos de contenido general y abstracto, y por consiguiente, no se encuentra limitado o restringido únicamente a aquellas autoridades que tienen la posibilidad de expedir normas de carácter técnico o de regulación económica social […]".*

[175] Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2291 de 14 de septiembre de 2016m radicación núm. 11001-03-06-000-2016-00066-00. C.P. Edgar González López.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

271. Como se mencionó previamente, la cartografía oficial de la Línea Negra y el Documento Madre son anexos del Decreto 1500 que hacen parte del mismo, conforme a lo dispuesto en el literal e) del artículo 3.° y el artículo 5.° del decreto demandado.

272. En este contexto, para la Sala la no publicación de ambos documentos constituye un error procedimental sustancial que afectó la garantía a la participación ciudadana, pues *"[…] el derecho a la participación no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidan significativamente en el rumbo de su vida. […]"*[176]. Sin dicha cartografía, la ciudadanía no podía participar frente a lo regulado por los artículos 5.° y 8.° del Decreto 1500 y por la expresión *"[…] la cartografía anexa y […]"* del artículo 11 *ibidem*.

273. Esto significa que, el Decreto 1500 de 2018 se expidió de forma irregular, y que tales omisiones no son subsanables porque afectaron el núcleo central de la decisión.

II.5. Conclusiones

274. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala declarará la nulidad del Decreto 1500 de 2018, al encontrar probado los cargos de: i) falsa motivación porque al momento de la expedición no se contaba con la cartografía oficial de la Línea Negra; y ii) expedición irregular por no agotar el trámite de la consulta previa respecto de las comunidades indígenas y afrocolombianas ubicadas al interior del polígono de la Línea Negra, y no acatar la técnica normativa prevista para la expedición de los actos administrativos.

275. En esa medida, al prosperar la pretensión principal, la Sala no se pronunciará frente a los demás cargos formulados por el demandante para justificar la pretensión subsidiaria.

276. Finalmente, no se condenará en costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

[176] Cfr. Sentencia C-180 de 1994, citada en la Sentencia C-1053 de 2012.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Decreto 1500 de 6 de agosto de 2018.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado
Presidente

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

n2abogados.com

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com