



MININTERIOR

DCP-2500

MINISTERIO DEL INTERIOR

31

02 SEP 2016

RESOLUCIÓN NUMERO

DE

*"Por la cual se revoca parcialmente un Acto Administrativo".*

EL DIRECTOR DE CONSULTA PREVIA

En ejercicio de las facultades legales, en especial las que le confiere el Código Contencioso Administrativo, los numerales 5 y 13 12 del artículo 16 del Decreto 2893 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que revisando los antecedentes relacionados con la expedición del Acto Administrativo del cual se solicita su revocatoria directa, encontramos los siguientes:

I. FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

**PRIMERO:** Que mediante el radicado GEO-E-CA-045-08 del 14 de agosto de 2008, el señor GIOVANNY CALDERON ARAGON, en calidad de Coordinador Ambiental de GEOPETROCOL S.A., solicitó se expida certificación de presencia o no de comunidades étnicas en el área del: "AREA DE EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS CAMPO COSTAYACO" localizado en jurisdicción de las veredas El Porvenir, San Isidro, Canangucho y la Cafelina, del municipio de Villagarzón, departamento de Putumayo.

**SEGUNDO:** Que dicha solicitud fue atendida mediante el Acto Administrativo No. OFI08-24814-DET-1000 del 22 de agosto de 2008 Acto Administrativo se certificó que no se registra presencia de Comunidades Étnicas, en el área del: "AREA DE EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS CAMPO COSTAYACO" localizado en jurisdicción de las veredas El Porvenir, San Isidro, Canangucho y la Cafelina, del municipio de Villagarzón, departamento de Putumayo.

**TERCERO:** Que posteriormente mediante radicados externos EXTMI16-0030943 del 24 de junio y EXTMI16-0044944 del 26 de agosto de 2016, respectivamente, las señoras ALEJANDRA ESCOBAR HERRERA y ANA MARIA SAAVEDRA, en calidad de Representante Legal y Gerente Social de la empresa Gran Tierra Energy Colombia Ltd., respectivamente, manifestaron:

“Por la cual se revoca parcialmente un Acto Administrativo”.

31 DE \_\_\_\_\_ HOJA NÚMERO 02 SEP 2016

“Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 330 de la Constitución Política, los artículos 6 y 7 de la Ley 21 de 1991, el Decreto 2893 de 2011, la Directiva Presidencial 10 de 2013 así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, solicito a su Despacho se dé inicio a los procesos de Consulta Previa con las comunidades que más adelante se identifican por posibles afectaciones derivadas de las actividades asociadas a nuestra producción en el campo Costayaco”.

En otro aparte señalan:

“...Dando alcance a la comunicación de la Referencia y en los términos de la Certificación de Presencia de Comunidades Indígenas y/o negras identificada con el No. OFI08-24814-DET-1000, expedida para el Área de Explotación Costayaco, nos permitimos Anexar a la presente la identificación de los posibles impactos ambientales así como la ubicación geográfica de los mismos, en función de las actividades de operación en el Área de Explotación Costayaco...”

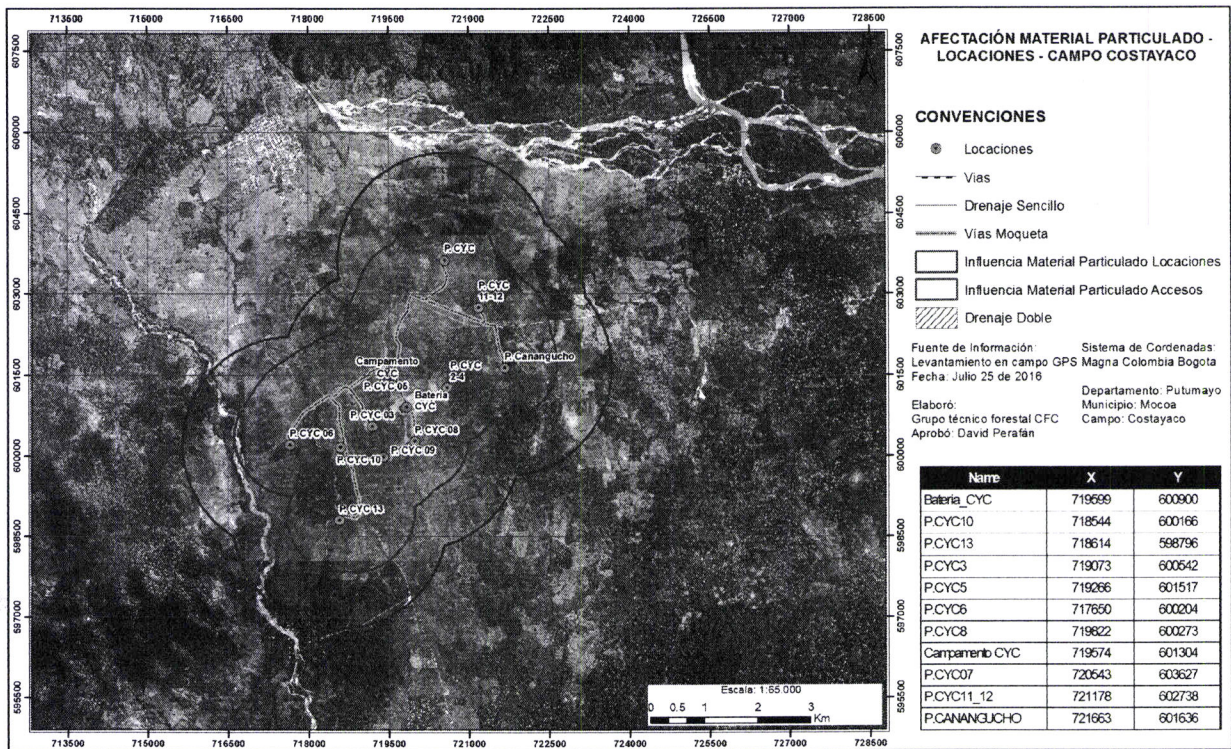
IDENTIFICACIÓN DE LOS POSIBLES IMPACTOS AMBIENTALES - CAMPO COSTAYACO

MEDIO	IMPACTOS	DESCRIPCIÓN DEL IMPACTO
SOCIOECONÓMICO	Accidentalidad en el transporte de materiales.	Para transportar los equipos, maquinaria, personal e insumos necesarios para la operación del campo Costayaco se usan las vías internas del campo, la cuales fueron construidas por Gran Tierra. Estas vías se desprenden de la vía nacional que comunica los municipios de Villagarzón y Puerto Asís.  Por la extension de estas vías y el tipo de vehiculos y equipos que se movilizan por las mismas el riesgo de accidentalidad se ha incrementado considerablemente en la zona
AIRE	Cambio en la cantidad de material particulado en el aire.	Gran Tierra realiza monitoreos de calidad de aire en el campo Costayaco de manera periódica, a través de estos monitoreos se ha podido llegar a la conclusión que parámetros como PM10 y PST se han incrementado en la zona desde la entrada en operación del campo, esto debido a que para la operación del campo se adecuaron áreas considerables denominadas locaciones, helipuertos o zona de facilidades que se encuentran sin pavimentar y son áreas de operación.



“Por la cual se revoca parcialmente un Acto Administrativo”.

31 DE HOJA NÚMERO 02 SEP 2016



66

## II. DE LA FUNCIÓN MISIONAL DE LA DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA

Previo a estudiar los argumentos técnicos y jurídicos presentados en el marco del proyecto, es menester tener en cuenta que el Decreto 2893 de agosto de 2011, crea dentro de la estructura del Ministerio del interior la Dirección de Consulta Previa, convirtiéndola en garante dentro del desarrollo de la consulta previa, con la misión de atender entre otras tareas, la de certificar la presencia de grupos étnicos en el área donde se pretenda ejecutar un proyecto, obra o actividad, función misional que se desarrolla sobre unas bases, las cuales tienen una finalidad específica, así:

- **En la función de certificar la presencia de grupos étnicos:** Dentro de las tareas legales asignadas a la Dirección de Consulta Previa, se encuentra la de recepcionar la solicitud de certificación de presencia de grupos étnicos en el área de un proyecto, obra o actividad. Inicialmente se realiza un análisis desde el punto de vista cartográfico, geográfico y espacial de las bases de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom y de la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

En caso de que exista duda respecto a la presencia o no de grupos étnicos en la zona del proyecto, obra o actividad se procede a programar una visita de verificación en campo. Esta tiene como objetivo establecer a ciencia cierta la presencia de grupos étnicos en la zona.

- **De la visita de verificación a terreno:** Adelantado el análisis cartográfico y al no



existir la suficiente claridad respecto del radio de acción de las actividades de una Comunidad o de su localización espacial, se programa visita de verificación a terreno. Esta actividad se cumple de conformidad con lo señalado en el Decreto 2893 de 2011, artículo 16, numerales 4 y 5.

- **De la afectación directa:** La afectación directa se predica del grado de intervención con la comunidad respectiva, entendiéndose que ella genera un menoscabo a su entorno cultural, a la integridad de su territorio, a sus proyectos de vida, a las actividades como comunidad y a los hechos que atenten contra su existencia.

Sobre el particular, la jurisprudencia Constitucional ha dicho que: *"La idea de afectación directa se relaciona con la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias".* Y más adelante agrega: *"En lo que respecta a la jurisprudencia de esta alta Corporación, se ha sentado una prolífica y uniforme línea en la materia. Desde las primeras sentencias referidas al tema se reconoció en la consulta una entidad fundamental, naturaleza deducida del vínculo existente entre la práctica efectiva de este procedimiento y la guarda de los derechos a la participación y a la integridad étnica, cultural, social y económica de los pueblos potencialmente afectados por una medida dispuesta, bien por el órgano ejecutivo o por el legislativo"*<sup>1</sup>

Lo primero que debemos indicar es que esta Dirección actúa de conformidad con la Carta Política de 1991, que consagró el reconocimiento y la especial protección de la diversidad étnica y cultural en el país, con la finalidad de dar cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptado en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 21 de 1991, conformando el bloque de constitucionalidad, razón por la cual las decisiones que aquí se adoptan son de buena fe, garantizando los derechos a las partes y sin asomo de duda que refleje desvío de poder, es decir son totalmente ajustadas a derecho, dentro de un marco jurídico que acata las normas constitucionales y legales que en materia de protección étnica propenden por salvaguardar sus derechos, ello desde luego sin desconocer ni vulnerar los derechos a los demás intervinientes.

Que en virtud de lo anterior, la consulta previa es un derecho constitucional, mediante el cual el Estado garantiza a las comunidades étnicas afectadas por un proyecto, obra, actividad, medida legislativa o administrativa, la participación previa, libre e informada sobre el programa o plan que se pretenda realizar en su territorio. Buscando que de manera conjunta y participativa se identifiquen los impactos positivos o negativos que estos puedan generar, con en el fin de salvaguardar la idiosincrasia de los grupos étnicos que habitan en el país.

Que como se indicó en precedencia, este derecho fundamental a la consulta previa se encuentra protegido mediante el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991. En el numeral 1º del artículo 7 del citado Convenio se establece:

*"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la*

<sup>1</sup> Sentencia T-745 de 2010 Corte Constitucional MP. Humberto Sierra Porto



*formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.*

Que lo que se pretende con una certificación de presencia de sujetos colectivos de protección especial, es evidenciar la presencia de una comunidad étnica, dentro de un área donde a futuro se vaya a realizar la obra, proyecto o actividad, con el fin de que dentro de un proceso de consulta previa, se identifiquen los impactos y se fijen medidas de manejo, compensación, prevención y mitigación, para así garantizar la protección constitucional de las etnias asentadas en la región donde se pretenda ejecutar la misma

### III. DE LOS CONCEPTOS DE REVOCATORIA DIRECTA (LEY, DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA)

#### LEY 1437 DE 2011:

##### **“REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

**ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN.** Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

#### **DOCTRINA:**

**“REVOCACIÓN DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO.** La revocación directa consiste en que la administración hace desaparecer de la vida jurídica los actos que ella misma ha expedido anteriormente....La revocación directa propiamente dicha debe diferenciarse de la vía gubernativa, la cual también permite “revocar” o hacer desaparecer los actos por decisión de la misma administración,...la revocación directa es una excepción al principio de inmutabilidad de los actos o a la autoridad de cosa decidida de que ellos están investidos.<sup>2</sup>

#### **JURISPRUDENCIA:**

##### **“REVOCACION DIRECTA-Naturaleza**

La revocación directa no corresponde a la categoría de recurso y, como tiene un carácter extraordinario -en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el acto administrativo-, deben reunirse al menos los requisitos mínimos que el legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica.

##### **REVOCACION DIRECTA-Finalidad**

La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales

<sup>2</sup> Derecho Administrativo General y Colombiano. Libardo Rodríguez, Ed. Temis



previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona".<sup>3</sup>

#### **ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL-Naturaleza**

Los actos administrativos de carácter general y abstracto son, en esencia, directamente revocables por aquella autoridad que los ha proferido y su mutabilidad radica en la necesidad que tiene la Administración de satisfacer el interés público, ajustando sus decisiones a las circunstancias existentes al momento de aplicar dicho precepto. Cuando dichas condiciones cambian sustancialmente, hasta el punto de hacer imposible la permanencia de dicho acto administrativo en el ordenamiento jurídico, debe ser retirado del mismo, según las circunstancias que analizará la autoridad que lo profirió para proceder a revocarlo.

#### **REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO- Procedencia**

Los actos administrativos de carácter particular y concreto, no pueden ser revocados directamente por la autoridad que los expidió, pues, en este caso, se involucra la discusión sobre un derecho que no puede ser resuelta por la misma entidad que lo reconoció, sino por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, no significa que frente a los actos administrativos de carácter particular y concreto la Administración quede atada a su propia decisión hasta que ésta sea objeto de un pronunciamiento por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues en ciertas circunstancias cuando la Administración encuentre que el acto es producto de maniobras fraudulentas, que la hicieron incurrir en un error, puede revocarlo directamente, oyendo a las partes y sin perjuicio de los derechos adquiridos, pues el propio Constituyente ha previsto que son dignos de protección sólo aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título".<sup>4</sup>

#### **IV. DEL CASO EN CONCRETO**

Atendiendo la solicitud elevada por las señoras ALEJANDRA ESCOBAR HERRERA y ANA MARIA SAAVEDRA, en calidad de Representante Legal y Gerente Social de la empresa Gran Tierra Energy Colombia Ltd., respectivamente se procedió a revisar el historial dentro del cual se produjo la expedición del Acto Administrativo No. OFI08-24814-DET-1000 del 22 de agosto de 2008, encontrando que el mismo se soportó en el concepto emanado de la realización del ejercicio cartográfico consistente en consultar las bases de datos.

Es de anotar que el marco sobre el cual la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, ejerció su función misional estuvo ajustada a lo señalado la Carta Política de 1991, que consagró el reconocimiento y la especial protección de la diversidad étnica y cultural en el país, lo señalado en el Decreto 1320 de 1998, Decreto 2164 de 1995, Decreto 2893 de 2011 y Directiva Presidencial No. 01 del 26 de marzo de 2010. Es decir, que del Acto Administrativo No. OFI08-24814-DET-1000 del 22 de agosto de 2008, está revestido de legalidad.

<sup>3</sup> Sentencia C-742/99 Corte Constitucional MP. José Gregorio Hernández

<sup>4</sup> Sentencia T-639/96 Corte Constitucional MP. Vladimiro Naranjo Meza



También resulta cierto que dentro del citado Acto Administrativo se señaló:

*"Por lo anterior, en caso que se superponga alguna comunidad indígenas y/o negra en el área del proyecto, es necesario dar aviso por escrito a esta Dirección para dar cumplimiento a la realización del proceso de consulta previa de que trata el artículo 330 de la Constitución Política, el artículo 7 de la Ley 21 de 1991 y el artículo 76 de la Ley 99 de 1993"*

En el marco de lo antes señalado, la empresa Gran Tierra Energy Colombia Ltd., pone en conocimiento de esta Dirección, que durante la ejecución de las actividades de operación del proyecto: "Área de Explotación Costayaco", evidenciaron posibles impactos ambientales a las siguientes comunidades étnicas:

- Resguardo Wasipungo
- Resguardo San Miguel de la Castellana

Que dentro de los posibles impactos ambientales derivados de las actividades de operación en el área del proyecto: "Área de Explotación Moquetá – Contrato E&P Chaza", señalaron los siguientes:

- **Accidentalidad en el transporte de materiales:** En el marco de operación del proyecto la empresa contrata proveedores, que tienen que desplazarse a los municipios cercanos para elementos, materiales e insumos. Por la extensión de estas vías y el tipo de vehículos y equipos que se movilizan por las mismas el riesgo de accidentalidad se ha incrementado considerablemente en la zona.
- **Cambio en la cantidad de material particulado en el aire:** En el marco de operación del proyecto, se adecuaron unas áreas como locaciones, helipuertos o zona de facilidades que se encuentran sin pavimentar, lo que ha incrementado el material particulado y sólidos suspendidos totales.

Teniendo en cuenta lo manifestado por la empresa Gran Tierra Energy Colombia Ltd., relacionado con los posibles impactos ambientales derivados de las actividades de producción del proyecto: "Área de Explotación Costayaco", considera ésta Dirección que al tenor de lo señalado en la Directiva No. 10 de 2013, dichos impactos ambientales deberán ser evaluados por las partes, es decir comunidades étnicas, empresa y entidades competentes, en el marco de un proceso de consulta previa.

Dicha normatividad señala:

**"ETAPA 4: CONSULTA PREVIA...Paso 2. Desarrollo de reuniones de análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo.** La DCP convocará a los representantes de las comunidades étnicas, el ejecutor del proyecto, las entidades competentes, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para identificar y analizar los impactos y la formulación de las medidas de manejo... Las medidas de manejo propuestas deben estar relacionadas con la afectación que potencialmente generará el proyecto. Las medidas que se determinen deben cumplir alguno de los siguientes criterios: - Prevenir - Corregir - Mitigar - Compensar Las medidas de manejo deberán guardar proporción y relación directa con los impactos generados por el POA consultado a la comunidad. Así mismo, si las comunidades étnicas solicitan alguna medida



de manejo que requiera la autorización o participación de otras entidades públicas, la DCP convocará a la entidad pública competente".

No debemos perder de vista que la consulta previa es un derecho constitucional, mediante el cual el Estado garantiza a las comunidades étnicas afectadas por un proyecto, obra, actividad, medida legislativa o administrativa, la participación previa, libre e informada sobre el programa o plan que se pretenda realizar en su territorio. Buscando que de manera conjunta y participativa se identifiquen los impactos positivos o negativos que estos puedan generar, con el fin de salvaguardar la idiosincrasia de las comunidades étnicas que habitan en el país.

En lo que respecta al tipo de medidas o proyectos que deben ser consultados previamente con las comunidades étnicas, la Corte ha señalado que:

*"(...) no todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población".<sup>5</sup>*

De igual manera en la Sentencia C -187 de 2011, el Alto Tribunal señaló que:

*"(...) la jurisprudencia constitucional también ha sido enfática en afirmar que la obligación de adelantar la consulta previa no surge frente a toda medida –administrativa o legislativa– que sea susceptible de afectar a las comunidades étnicas, sino únicamente frente a aquellas que puedan afectarlas directamente... este criterio surge "no solo de la calidad de directa que se predica de la afectación que produzca una medida para que sea imperativa la consulta, sino también del hecho de la misma procede cuando se trate de aplicar las disposiciones del Convenio..."<sup>6</sup> (Subrayado y resaltado fuera de texto).*

De conformidad con lo expuesto anteriormente, lo procedente será revocar parcialmente el Acto Administrativo No. OFI08-24814-DET-1000 del 22 de agosto de 2008, en el sentido de incluir que de acuerdo a lo manifestado por la empresa Gran Tierra Energy Colombia Ltd., las siguientes comunidades étnicas, se ven afectadas por los posibles impactos ambientales derivados de las actividades de producción del proyecto: "Área de Explotación Costayaco". Dichas comunidades son:

- Resguardo Wasipungo
- Resguardo San Miguel de la Castellana

Finalmente es preciso señalar, que la revocatoria parcial de los mencionados Actos Administrativos, se realiza amparados en lo señalado en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, donde se establece de manera expresa la posibilidad que tiene la Administración de revocar de manera directa, de oficio o a solicitud de parte, un acto suyo, siempre y cuando se configure, entre otras, el que sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Dirección,

<sup>5</sup> Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>6</sup> Sentencia C -187 de 2011, MP, Humberto Antonio Sierra Porto.



"Por la cual se revoca parcialmente un Acto Administrativo".

31 DE HOJA NÚMERO 02 SEP 2016

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE** el Acto Administrativo No. OFI08-24814-DET-1000 del 22 de agosto de 2008, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO. INCLUIR** que de acuerdo a lo manifestado por la empresa Gran Tierra Energy Colombia Ltd., las siguientes comunidades étnicas, se ven afectadas por los posibles impactos ambientales derivados de las actividades de producción del proyecto: "ÁREA DE EXPLOTACIÓN COSTAYACO". Dichas Comunidades Étnicas son: **Resguardo Indígena Wasipungo de la etnia Inga**, constituido mediante Resolución No. 00015 del 5 de mayo de 1999 y **Resguardo Indígena San Miguel de la Castellana de la etnia Inga**, constituido mediante Resolución No. 24 del 10 de diciembre de 2002.

**ARTÍCULO TERCERO. CONFIRMESE** en lo demás el Acto Administrativo No. OFI08-24814-DET-1000 del 22 de agosto de 2008, para el proyecto: "ÁREA DE EXPLOTACIÓN COSTAYACO".

**ARTÍCULO CUARTO.** Conforme a lo anterior la parte interesada deberá solicitar a la Dirección de Consulta Previa el inicio del proceso de consulta conforme a los lineamientos del artículo 330 de la Constitución Política, los artículos 6 y 7 de la Ley 21 de 1991, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 y la Directiva Presidencial 01 de 2010.

**ARTÍCULO QUINTO.** Ordenar la notificación de la presente Resolución, en la forma indicada en los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, advirtiéndole al accionante que contra la misma no procede ningún recurso, conforme lo indicado en el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D. C., a los

  
**ÁLVARO ECHEVERRY LONDOÑO**  
Director de Consulta Previa

Elaboró: Nazly Luengas Peña. Abogada.  
Revisó: Luis Fernando Mora. Líder Área de Certificaciones

T.R.D. 2500-09-06  
EXTMI16-0030943  
EXTMI16-0044944