

OEA/Ser.L/V/II.155
Doc. 12
22 julio 2015
Original: español

INFORME No. 33/15

CASO 11.754

INFORME DE ADMISIBILIDAD

PUEBLO U'WA
COLOMBIA

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2035 celebrada el 22 de julio de 2015
155 período ordinario de sesiones

Citar como: CIDH, Informe No. 33/15, Caso 11.754. Admisibilidad. Pueblo U'wa. Colombia. 22 de julio de 2015.



INFORME No. 33/15
CASO 11.754
INFORME DE ADMISIBILIDAD
PUEBLO U'WA
COLOMBIA
22 DE JULIO DE 2015

I. RESUMEN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Comisión Interamericana", "Comisión" o "CIDH") recibió el 28 de abril de 1997 una petición presentada por el pueblo U'wa y sus miembros (en adelante "presuntas víctimas"); representados por la Asociación de Cabildos Mayores del pueblo U'wa; la Organización Nacional Indígena de Colombia y *Coalition for Amazonian Peoples and Environment* (en adelante "peticionarios") en contra de la República de Colombia (en adelante "el Estado" o "Colombia"). Mediante nota del 13 de abril de 1998, se informó sobre la adhesión como copeticionarios de la Comisión Colombiana de Juristas y de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo".

2. Los peticionarios alegan que el Estado colombiano ha adoptado medidas que afectan directamente su integridad e identidad física y cultural, sin observar el derecho a la consulta previa, libre e informada, y no ha tomado las acciones necesarias para proteger su territorio ancestral. En particular, la petición inicial fue presentada en relación con la aprobación por parte del Estado de un proyecto de exploración petrolera en el denominado bloque Samoré en 1992, coincidente con el territorio ancestral U'wa, sin realizar una consulta previa. Los peticionarios alegan que el Estado continuó adoptando medidas sobre extracción de recursos y otros proyectos que afectaron la integridad e identidad física y cultural del pueblo, sin observar sus derechos. Con relación al agotamiento de recursos internos, sostienen que fueron interpuestas una acción de tutela y un recurso de nulidad contra el acto administrativo que otorgó la licencia ambiental al proyecto petrolero sobre el bloque Samoré; no obstante, no vieron tutelados sus derechos como resultado de tales recursos. Alegan que el Estado es responsable por la violación de los artículos 1.1 (obligaciones generales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "Convención Americana"), y del artículo XIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante "Declaración Americana").

3. El Estado, por su parte, sostiene que si bien fue aprobada en 1992 la licencia ambiental del proyecto, implementó a través del actuar articulado de entidades nacionales e incluso organizaciones e instituciones internacionales, todas las medidas y mecanismos que estuvieron a su alcance con la finalidad de garantizar la protección efectiva de los derechos del pueblo U'wa. Informa que, en particular, realizó un proceso de consulta previa con relación a actividades petroleras en el territorio U'wa y que las iniciativas emprendidas, han sido adoptadas en pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento interno, respetando la integridad del pueblo U'wa. Por lo anterior, solicita que la petición sea declarada inadmisibles en tanto considera que los hechos denunciados no caracterizan violaciones a la Convención Americana.

4. Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, tras analizar las posiciones de las partes y en cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, la Comisión decide declarar admisible la petición a efectos del examen sobre la presunta violación de los derechos consagrados en los artículos 8, 13, 21, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la misma; y del artículo XIII de la Declaración Americana, en perjuicio de las presuntas víctimas. La Comisión decide notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

5. El 28 de abril de 1997 la Comisión Interamericana recibió la petición y le asignó el número 11.754. Mediante nota de fecha 27 de mayo de 1997, la CIDH transmitió las partes pertinentes de la petición al Estado, solicitándole la presentación de su respuesta dentro del plazo de 90 días. Mediante nota de fecha 22 de julio de 1997, recibida el 7 de agosto de 1997, el Estado colombiano presentó su contestación inicial a la petición.

6. Durante esta etapa del trámite ante la Comisión, los peticionarios presentaron observaciones adicionales el 24 y 28 de octubre de 1997, 3 y 7 de abril de 1998, y 8 de septiembre de 1998. El Estado presentó información adicional el 28 de enero de 1998 y 4 de junio de 1998. Estos escritos fueron debidamente trasladados entre las partes. Asimismo, se realizó una audiencia entre las partes el 7 de octubre de 1997, durante el 97º periodo de sesiones de la CIDH.

7. Mediante nota del 3 de marzo de 1998, la Comisión Interamericana se puso a disposición de las partes con el objeto de alcanzar una solución amistosa del asunto. En nota recibida el 3 de abril de 1998, los peticionarios manifestaron su voluntad de “encontrar este tipo de soluciones en el entendido de que con ellas se garantice la integridad de los derechos de nuestros pueblos”. El Estado, por su parte, en nota de fecha 4 de junio de 1998, indicó su aceptación a iniciar una solución amistosa y propuso como primera etapa la realización de reuniones con los peticionarios tendientes a definir las formas aceptables de diálogo entre las partes.

8. En su respuesta del 31 de agosto de 1998, recibida el 8 de septiembre siguiente, los peticionarios reiteraron su disposición al diálogo pero advirtieron una falta de correspondencia entre la voluntad expresada en el proceso y actuaciones gubernamentales a nivel nacional. Las partes no presentaron información adicional hasta que, mediante comunicación recibida el 21 de febrero de 2007, los peticionarios informaron sobre su interés en pedir la reactivación del caso ante la CIDH, en vista del alegado agravamiento de la situación del pueblo U'wa y la ausencia de avances en la solución amistosa del asunto.

9. Con posterioridad, los peticionarios presentaron información adicional el 21 de febrero de 2007 y 11 de diciembre de 2013. El Estado, por su parte, presentó observaciones adicionales el 1 de marzo de 2007, 4 de junio de 2007 y 15 de octubre de 2014. Estos escritos fueron debidamente trasladados entre las partes.

Medidas cautelares

10. Junto con la petición, se presentó una solicitud de medidas cautelares en la que se alegó que “la exploración petrolera generaría daños irreparables y causa[ría] desmedro a la integridad y a la identidad étnica y cultural del pueblo U'wa”. En virtud de ello, los peticionarios solicitaron a la Comisión que disponga la suspensión de la licencia ambiental otorgada a la empresa petrolera en tanto se determina si la exploración autorizada en el bloque Samoré desconoce los derechos a la integridad e identidad étnica y cultural del pueblo U'wa. Mediante nota del 27 de mayo de 1997, la CIDH solicitó información al Estado sobre las medidas adoptadas para proteger la integridad cultural, religiosa, social y económica del pueblo U'wa, en relación con el proyecto de explotación petrolera. Dicha solicitud fue reiterada el 16 de julio de 1997, y respondida por el Estado el 3 de agosto de 1997.

11. Asimismo, el 11 de febrero de 2000, los peticionarios presentaron otra solicitud de medidas cautelares alegando que el Gobierno colombiano había autorizado la extracción petrolera en un pozo denominado Gibraltar, ubicado a cientos de kilómetros del resguardo U'wa por lo que la empresa extractiva había iniciado la construcción de una carretera que afectaría el territorio ancestral. Dichas medidas no fueron otorgadas por la CIDH.

III. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Los peticionarios

12. Los peticionarios expresan que el pueblo U'wa se encuentra localizado en la Sierra Nevada del Cocuy, al nororiente de Colombia, entre los departamentos de Santander, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Casanare. Indican que este pueblo indígena, que cuenta con siete mil habitantes, es uno de los más tradicionales de Colombia y conserva su cultura tradicional de manera viva, fundamentada en la oralidad. Afirman que “el sistema de vida y principios culturales del pueblo U'wa, giran en torno al respeto por la tierra y el afianzamiento de sus valores”. Alegan que, no obstante, el Estado colombiano ha adoptado una serie de medidas que afectan directamente su integridad e identidad física y cultural, así como a sus tierras y territorios ancestrales, sin observar el derecho a la consulta previa y sin adoptar las medidas necesarias para proteger su integridad personal, cultural, económica y ambiental.

13. En particular, indican que en 1992, la Sociedad Occidental de Colombia Inc., filial de la multinacional norteamericana OXY, con base en un contrato de asociación firmado con la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), inició los trámites ante el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) para obtener una licencia ambiental de exploración sísmica en el bloque Samoré, coincidente con el territorio ancestral U'wa. Afirman que el Inderena estimó viable la solicitud, aunque excluyó “los parques nacionales naturales de Tamá y El Cocuy”. Informan que el Ministerio del Medio Ambiente también consideró viable el proyecto pero “llamó la atención en términos de la participación comunitaria y ciudadana y en lo que tiene que ver particularmente con la etnia U'wa asentada en el área de influencia puntual y local del proyecto”. Indican que, en virtud de ello, el 10 y 11 de enero de 1995 se realizó una reunión con autoridades estatales en la que representantes del pueblo U'wa expresaron su oposición al proyecto y ambos acordaron estudiar las modificaciones a realizarse. Expresan que, sin embargo, de modo sorpresivo el Ministerio de Medio Ambiente consideró tales reuniones como “consulta previa” y expidió la Resolución No. 110 del 3 de febrero de 1995 mediante la cual otorgó la licencia solicitada.

14. Indican que, el 29 de agosto de 1995, el Defensor del Pueblo, en representación del pueblo U'wa, presentó una acción de tutela y un recurso de nulidad. En cuanto a la primera, expresan que fue interpuesta ante el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, solicitando se ordene la inaplicación de la referida resolución, se realice un proceso de consulta, y se dicten medidas para la protección efectiva de los derechos del pueblo. En sentencia del 12 de septiembre de 1995, el Tribunal accedió a la tutela, en forma transitoria, resolviendo que “es inaplicable [...] la mencionada resolución 110 en cuanto atañe a los territorios ocupados por el pueblo U'wa, mientras no se cumpla el proceso de consulta a dicha comunidad en debida y legal forma”. Informan que, el 19 de octubre de 1995, la Corte Suprema de Justicia revocó tal decisión; y que, a su vez, el 3 de febrero de 1997 la Corte Constitucional en proceso de revisión revocó este último fallo y confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá. Enfatizan que la Corte Constitucional afirmó que “el procedimiento para la expedición de la licencia ambiental se cumplió en forma irregular” y dispuso que “se proceda en el término de 30 días hábiles [...] a efectuar la consulta a la comunidad U'wa”. En cuanto a la resolución 110, dicha Corte determinó que “estará vigente, mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronuncia en relación con [su] nulidad”.

15. En cuanto al segundo recurso interpuesto, afirman que el 29 de agosto de 1995 el Defensor del Pueblo solicitó ante el Consejo de Estado la suspensión provisional y nulidad total de la resolución 110. Indican que mediante providencia del 14 de septiembre de 1995, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo negó la suspensión provisional del acto acusado. Igualmente, informan que el 4 de marzo de 1997 el Consejo de Estado denegó las pretensiones de la demanda y levantó la orden de inaplicación de la resolución decretada por la Corte Constitucional, al considerar que “la consulta realizada no se adelantó en forma irregular ni con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa”. Sostienen que con esta decisión, los recursos internos quedaron agotados.

16. Indican que, a solicitud del Estado, representantes de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Universidad de Harvard realizaron un estudio que culminó en una serie de recomendaciones al Estado colombiano, no obstante, sostienen que éstas no fueron cumplidas a cabalidad. Informan que, por el contrario, con posterioridad el Estado continuó adoptando medidas inconsultas que afectaron directamente al pueblo U'wa, sin respetar su derecho a la consulta previa. En particular, hacen referencia a actividades petroleras que habrían tenido lugar en afectación del territorio U'wa, en el pozo Gibraltar 1, 2 y 3, en la denominada línea SARARE 2d, y en el bloque Catleya. Asimismo, refieren la aprobación de otros proyectos alegadamente inconsultos, como el gasoducto Gibraltar-Bucaramanga; una carretera binacional en el marco de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); una serie de títulos y solicitudes mineros; así como la creación de áreas naturales protegidas, como el "Parque Nacional Natural El Cocuy" que afirman se traslaparía en cerca de 92 mil hectáreas con el Resguardo Unido U'wa. Además, indican que se expidió el Decreto 1320 [del 13 de julio de 1998], mediante el cual se reglamentó la consulta previa "de manera totalmente inconsulta, violando flagrantemente el Convenio 169 de la OIT y vulnerando los derechos constitucionales de los pueblos indígenas".

17. Asimismo, alegan que solicitaron la conformación de un "resguardo único" al INCORA [Instituto Colombiano de la Reforma Agraria] y que si bien mediante la Resolución 56 del 6 de agosto de 1999, se creó el "Resguardo Único U'wa", la ampliación no se realizó de acuerdo a las solicitudes del pueblo, fundamentadas en el territorio ancestral, sino a intereses extractivos para permitir actividades petroleras a escasos metros de las comunidades indígenas. Agregan que, transcurridos más de 14 años desde la referida resolución, el Estado no ha cumplido con sanear en su totalidad el territorio ni se han entregado los títulos al pueblo.

18. En este contexto, los peticionarios mencionan, de modo general, hechos de violencia presuntamente cometidos en contra de miembros del pueblo U'wa y que permanecerían en impunidad. En particular, refieren textualmente la "muerte de 3 indigenistas norteamericanos (Terence Freitas, Ingrid Washinawatoock, Iahenae 1999); muerte de dos niños U'wa el 11 de febrero de 2000; muerte de los indígenas Siwakubo Bocota y Rukuiso Bocata el 5 de enero de 2004 en Saravena, Arauca, por parte de las fuerzas militares; lesiones personales a Alexis Celis Valencia, ocurrida el 24 de octubre de 2005, por parte de las fuerzas militares que custodian la infraestructura petrolera entre otros". Igualmente, indican que el 25 y 27 de enero de 2000 se llevaron a cabo desalojos por parte de la policía antimotines "de manera violenta" y "sin mediar proceso legal" en la zona donde de perforación del pozo Gibraltar 1. Sostienen que en la última de las fechas mencionadas, en un lugar denominado "el paso Las Canoas [...] mueren ahogados dos niños indígenas Kenowia Bócota de cuatro (4) años y un niño de la etnia Sikuaní".

19. En virtud a lo anterior, alegan la violación del derecho a la integridad étnica y cultural del pueblo U'wa, la participación y consulta, y el derecho a un recurso adecuado y efectivo. Sostienen que los hechos denunciados constituyen una violación de los artículos 1.1, 24 y 25 de la Convención Americana, y del artículo XIII de la Declaración Americana. Alegan que, con base en el artículo 29 de la Convención Americana, ésta debe ser interpretada teniendo en cuenta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, instrumentos ratificados por Colombia; así como la legislación colombiana que contiene disposiciones que protegen los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución Política y en la Ley 99 de 1993.

B. El Estado

20. En cuanto a los hechos denunciados, el Estado coincide con los peticionarios en señalar que en 1992 la Sociedad Occidental de Colombia Inc., con base en un contrato con la Ecopetrol, inició los trámites ante el Inderena para obtener licencia ambiental a fin de adelantar exploraciones sísmicas en el bloque Samoré. Informa que este bloque petrolero comprendía los municipios de Saravena, Tame y Fortul en el departamento de Arauca; el municipio de Cubará en el departamento de Boyacá y el municipio de Toledo en el departamento del Norte de Santander. Expresa que, "[d]entro del bloque petrolero, se encontraban ubicados algunos territorios ancestrales del pueblo U'wa". Sostiene que se realizaron diferentes estudios que sirvieron de fundamento a los conceptos técnicos por los cuales se estimó viable la ejecución del proyecto.

Coincide en señalar que, el 10 y 11 de enero de 1995, se realizó una reunión entre representantes de Gobierno, los Ministerios de Minas y Energía, y de Medio Ambiente, ECOPETROL, la compañía Occidental y 40 miembros del pueblo U'wa. Indica que el Ministerio del Medio Ambiente “asumió las reuniones señaladas como acciones de cumplimiento del procedimiento de consulta previa” y procedió a expedir la Resolución No. 110 del 3 de febrero de 1995, otorgando la licencia ambiental.

21. Asimismo, se refiere a la acción de tutela y de nulidad, presentadas el 29 de agosto de 1995 por el Defensor del Pueblo en representación de los U'wa, y describe ambos procesos en términos similares a los peticionarios. Indica que, en el proceso de la tutela, la Corte Constitucional resolvió amparar de manera provisional los derechos del pueblo U'wa y ordenó al Estado realizar la consulta previa. Agrega que, sin embargo, la Corte condicionó la ejecución de su sentencia al fallo del Consejo de Estado, el cual fue emitido el 4 de marzo de 1997 denegando las pretensiones solicitadas. De este modo, sostiene que, “el punto de controversia radica en que a juicio de la Comunidad Indígena no se realizó la consulta en los términos que señala la ley”, tema que considera fue resuelto por el Consejo de Estado, instancia pertinente en el ordenamiento colombiano.

22. Al mismo tiempo, expresa que “es consciente del sentir del pueblo U'wa en la defensa de su integridad cultural” y que, por lo tanto, “continu[ó] promoviendo las acciones necesarias para garantizar la protección efectiva de sus derechos constitucionales”. En particular, indica que requirió a la Secretaría General de la OEA que, junto con expertos de la Universidad de Harvard, lleven a cabo una investigación práctica que conduzca al establecimiento de una metodología de diálogo, y un modelo de comportamiento y manejo frente a proyectos en zonas de comunidades indígenas. Informa que, entre mayo y agosto de 1997, miembros del Centro para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard y de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA realizaron visitas, trabajos de campo y entrevistas a miembros del pueblo U'wa, representantes de las compañías petroleras y autoridades estatales. Expresa que, en noviembre de 1997, presentaron el resultado de la investigación en la que se recomendó al Estado colombiano la adopción de una serie de medidas.

23. Afirma que, en atención a ello, el Estado ejecutó un conjunto de acciones tendientes a su efectiva implementación. Destaca entre ellas que desarrolló un proceso de consulta previa con las autoridades tradicionales del pueblo U'wa, sobre la base de una metodología concertada y encaminada a garantizar los derechos fundamentales de los U'wa. Expresa que en atención a la organización del pueblo, dicho proceso realizó tanto con la ASCATIDAR, organización representante de los U'wa del departamento de Arauca; como con la ASOU'WA, representante del pueblo U'wa de los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander. Describe distintas etapas del proceso y enfatiza que contó con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Indica que el proceso inició en 2004 y finalizó en el 2006 con el rechazo de la ASCATIDAR al proyecto, y la reiterada negativa de la ASOU'WA a participar en el proceso. Expresa que, ante tal situación, el Ministerio del Interior y de Justicia consultó al Consejo de Estado sobre la legalidad de la consulta para dar inicio al proyecto. Informa que, el 2 de febrero de 2006, dicha consulta fue resuelta en sentido positivo, al considerar el Consejo de Estado que “la no existencia de acuerdo entre el Gobierno y las comunidades afectadas o la renuencia injustificada de éstas a participar en el proceso de consulta previa no afectan la legalidad de la iniciación del proyecto petrolero”.

24. Expresa que el proyecto petrolero objeto de consulta previa ha sido el mismo desde sus inicios en el año 1992, cuando la empresa petrolera tramitó la licencia ambiental. Explica que en el 2002, ECOPETROL rediseñó el bloque Samoré para conformar los bloques Sirirí- Catleya “por razones de prospectividad”. Afirma que, por consiguiente, el proceso de consulta previa entre el Estado y el pueblo U'wa ha sido uno sólo desde sus inicios, aunque su ejecución ha sido separada y por etapas. De igual modo, sostiene que la controversia suscitada fue la misma desde sus orígenes, la cual giró en torno al proceso de consulta previa y a la participación de los indígenas U'wa en la decisión referente al proyecto petrolero. En suma, alega que “el Estado implementó a través del actuar articulado de entidades nacionales e incluso organizaciones e instituciones internacionales, todas las medidas y mecanismos que estuvieron a su alcance con la finalidad de resolver el caso en cuestión”. En tal sentido, solicita que la petición sea declarada inadmisibles, en tanto los hechos presentados por los peticionarios relacionados con la ausencia de un proceso de consulta previa adecuado, no caracterizan violaciones a derechos humanos contenidos en la Convención Americana.

25. Asimismo, sostiene que no caracterizan violaciones a la Convención Americana las observaciones de los peticionarios relacionadas con la presunta existencia de títulos y solicitudes mineras irregulares en su territorio, en tanto afirma que los títulos referidos por los peticionarios fueron otorgados en cumplimiento de los requisitos legales; han sido cancelados; o bien se han tomado las medidas necesarias para establecer si hay comunidades indígenas y en tal caso, adelantar un proceso de consulta previa, antes de iniciar actividades de exploración y explotación. En cuanto a la instalación de un gasoducto Gibraltar-Bucaramanga, expresa que fue instalado en pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento interno, respetando la integridad del pueblo U'wa y las quejas que ha presentado la comunidad han sido efectivamente sustanciadas por las autoridades competentes.

26. Respecto al alegado incumplimiento de sus obligaciones sobre reconocimiento y protección del territorio U'wa, alega que la delimitación del Resguardo Unido U'wa "fue fruto de un consenso suscrito entre el Ministerio del Medio Ambiente y los Representantes de las Comunidades Indígenas U'wa el 19 de julio de 1999". Al respecto, realiza un recuento de medidas desarrolladas por el INCODER desde el 2005 hasta el 2013 en el proceso de saneamiento, ampliación y titulación del territorio, en virtud a las cuales indica que éste ha sido regularizado en su mayoría y se avanzó en la adquisición de 365 predios con una extensión de 15.133.1062 hectáreas y 136 mejoras. Expresa con relación al traslape entre el territorio ancestral y el Parque Nacional Cocuy que tal circunstancia no desconoce la legislación interna, ni genera afectaciones a la integridad del territorio U'wa, toda vez que se establece "un régimen especial en beneficio de la comunidad indígena". En virtud a ello, solicita se declaren inadmisibles las pretensiones relacionadas con este aspecto por falta de caracterización de violaciones de derechos humanos.

27. Sobre los presuntos hechos de violencia e impunidad, sostiene que "no tienen un nexo causal con los hechos originales de la petición que está bajo consideración en este caso y en consecuencia, los mismos no deben ser agregados a la petición bajo estudio". Agrega que, según información de la Fiscalía General de la Nación, los móviles no se relacionan con el proyecto. Respecto de los alegados desalojos, presuntamente ocurridos en enero y febrero de 2000 en los que se habría ocasionado la muerte de tres niños indígenas, indica que la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, adelantó una indagación preliminar, radicada bajo el No. 733. Informa que en dicha investigación se determinó que dos de los niños presuntamente asesinados fueron encontrados con vida y que el fallecimiento del otro niño se debió a un hecho accidental. Indica que la Fiscalía señaló que no se acreditó maltrato alguno por parte de la Policía a los miembros de la comunidad indígena. En tal sentido, solicita que estos hechos sean desestimados, en tanto fueron conocidos y sustanciados por autoridades competentes e independientes observando el debido proceso, por lo que la intención de los peticionarios es que la CIDH se constituya en una cuarta instancia.

IV. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. Competencia de la *Comisión ratione personae, ratione loci, ratione temporis y ratione materiae*

28. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. Los peticionarios señalan como presuntas víctimas al pueblo indígena U'wa y sus miembros¹, respecto de quienes el Estado de Colombia se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana². En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que

¹ Al respecto véase CIDH, Informe No. 63/10, Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros (Honduras), 24 de marzo de 2010, párrafo 32; CIDH, Informe No. 141/09, Comunidad Agrícola Diaguita de los Huascoltinos y sus miembros (Chile), 30 de diciembre de 2009, párrafo 28; CIDH, Informe No. 79/09, Comunidades Indígenas Ngobe y sus miembros en el Valle del Río Chingola (Panamá), párrafo 26.

² Las presuntas víctimas comprenden los miembros del pueblo U'wa, quienes conforman comunidades organizadas social y políticamente. Dicho pueblo se encuentra en un lugar geográfico específico, cuyos miembros pueden ser individualizados e identificados. De acuerdo a la información presentada por los peticionarios, el pueblo U'wa estaría compuesto por siete mil personas, y se encuentra localizado en la Sierra Nevada del Cocuy, al nororiente de Colombia, entre los departamentos de Santander, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Casanare. Al respecto véase: Corte I.D.H Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni. Sentencia de 31 de agosto de [continúa...]

Colombia es un Estado parte de la Convención Americana desde 31 de julio de 1973, fecha en que depositó el instrumento de ratificación de la Convención. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

29. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de Colombia, Estado parte en dicho tratado. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian posibles violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

30. Con respecto a la alegada violación de la Declaración Americana, tanto la Corte como la Comisión han determinado que ésta es una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA³, por lo que la Comisión goza, en principio, de competencia *ratione materiae* para examinar violaciones de derechos consagrados por dicha Declaración. Sin embargo, la CIDH ha establecido que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento y no la Declaración, el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión Interamericana⁴, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos⁵ y que no medie una situación de continuidad⁶. En el presente asunto, la CIDH observa que fue invocado por los peticionarios el derecho a los beneficios de la cultura (artículo XIII), el cual se encuentra contemplado en la Declaración y no expresamente en la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión examinará lo alegado por los peticionarios con relación a dicho artículo de la Declaración.

31. Respecto al Convenio 169 de la OIT y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Comisión señala que si bien carece de competencia para pronunciarse respecto a su violación, puede utilizarlos como pauta de interpretación de las obligaciones convencionales, a luz de lo establecido en el artículo 29 de la Convención Americana⁷.

B. Otros requisitos para la admisibilidad de la petición

1. Agotamiento de los recursos internos

32. A efectos de que un reclamo sea admitido por la presunta vulneración de las disposiciones de la Convención Americana, se requiere que ésta cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 46.1 de

[... continuación]

2001. Serie C Nº 79, párr. 149; CIDH, Informe No. 62/04, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Ecuador), párrafo 47; CIDH, Informe No. 58/09, Pueblo Indígena Kuna de Mandungandi y Emberá de Bayano y sus miembros (Panamá), párrafo 26.

³ Véase Corte IDH, Opinión Consultiva OC-10/89, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 de julio de 1989, Ser. A. No. 10 (1989), párrs. 35-45; CIDH, James Terry Roach y Jay Pinkerton (Estados Unidos), Caso 9647, Res. 3/87, 22 de septiembre de 1987, Informe Anual 1986-1987, párrs. 46-49, Rafael Ferrer-Mazorra y Otros (Estados Unidos), Informe Nº 51/01, caso 9903, 4 de abril de 2001. Véase también el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 20.

⁴ CIDH. Informe de Admisibilidad Nº 03/01. Caso 11.670. Amílcar Menéndez y otros (Argentina). 19 de enero de 2001. párr. 41. CIDH. Informe de Admisibilidad Nº 16/05. Petición 281/02. Claudia Ivette González (México). 24 de febrero de 2005. párr. 16.

⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-10/89, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 de julio de 1989, Ser. A. No. 10 (1989), párr. 46.

⁶ La CIDH ha establecido que tiene competencia para examinar violaciones de la Declaración y de la Convención siempre que se verifique la violación continuada de los derechos protegidos por ambos instrumentos. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1987-88, Resolución 26/88, Caso 10.190, Argentina; y CIDH, Informe Anual 1998, Informe 38/99, Argentina, párr. 13.

⁷ Véase *inter alia*; CIDH, Demanda presentada ante la Corte IDH en el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, 17 de marzo de 2003; CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo v. Belice, 12 de octubre de 2004. párr. 87.

dicho instrumento internacional. El artículo 46.1.a) de la Convención dispone que para determinar la admisibilidad de una petición o comunicación presentada ante la CIDH de conformidad con los artículos 44 ó 45 de la Convención, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos internos, según los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Por su parte, el artículo 46.2 de la Convención prevé que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos no resulta aplicable cuando (a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; (b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos a la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o (c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

33. La Comisión observa que, en el asunto bajo examen, ambas partes señalaron que la alegada adopción inconsulta de la Resolución No. 110 del 3 de febrero de 1995 mediante la cual se otorgó la licencia ambiental de exploración petrolera en el bloque Samoré, fue cuestionada en sede interna a través de la acción de tutela interpuesta en la vía constitucional y la acción de nulidad en la vía administrativa. De acuerdo a la información aportada por las partes, el primero de tales recursos fue resuelto en instancia definitiva mediante sentencia de la Corte Constitucional del 3 de febrero de 1997; mientras que el segundo culminó con la sentencia del 14 de marzo de 1997 emitida por el Consejo de Estado. Al respecto, la Comisión advierte que no se presenta entre las partes una controversia en torno al agotamiento de los recursos internos, toda vez que los peticionarios alegaron que los recursos internos quedaron agotados con tales acciones. El Estado, por su parte, no cuestionó el agotamiento de los recursos internos ni indicó que los peticionarios hayan tenido a su disposición otros recursos adecuados y efectivos, sino que sostuvo que la controversia sobre la adecuación de la consulta fue resuelta por el Consejo de Estado, órgano pertinente en el ordenamiento colombiano.

34. Adicionalmente, la CIDH nota según la información a su alcance, que las presuntas actividades petroleras en el territorio U'wa habrían continuado a través de los años y habrían sido objeto de un proceso de consulta previa con representantes del pueblo U'wa que se habría dado por finalizado en el 2006 con el rechazo a su realización y la negativa a participar en el proceso. Al respecto, la CIDH toma nota de la consulta presentada por el Ministerio del Interior y de Justicia ante el Consejo de Estado sobre la legalidad de la consulta para dar inicio al proyecto, la cual habría sido resuelta el 2 de febrero de 2006 en el sentido de considerar viable las actividades petroleras, bajo el ordenamiento interno. De este modo, el Consejo de Estado, autoridad competente según indicó el Estado, se pronunció dando su conformidad con el ordenamiento colombiano respecto del proceso de consulta realizado sobre las demás actividades petroleras llevadas o por llevar a cabo en el territorio ancestral del pueblo U'wa⁸.

35. Asimismo, en cuanto a la alegada falta de titulación y saneamiento efectivo del territorio ancestral del pueblo U'wa, la Comisión advierte que no ha sido controvertido entre las partes que, al menos desde el año 1999, este pueblo viene realizando gestiones ante las autoridades colombianas competentes y en particular, ante el INCORA. A partir de la información a su alcance, la Comisión observa además, a efectos de la admisibilidad de la petición, que si bien han sido adoptadas ciertas medidas para sanear, ampliar y titular el territorio, este proceso no habría concluido a la fecha. Por lo tanto, dadas las características de la presente petición y el lapso transcurrido desde los presuntos hechos materia del reclamo, la Comisión considera que resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana respecto del retardo injustificado en el desarrollo de los procesos internos, y el requisito previsto en materia de agotamiento de recursos internos no resulta exigible.

⁸ La Comisión considera relevante notar que, en el presente caso, la respuesta estatal a las presuntas afectaciones de los derechos del pueblo U'wa, viene dada por otros pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana respecto de dicho pueblo indígena. En particular, la Comisión toma nota que, mediante sentencia T-025 del 22 de enero de 2004, dicha instancia determinó la existencia de un "estado de cosas inconstitucional" por efecto del desplazamiento forzado manifestado en la persistencia y perpetuación de la vulneración de los derechos de numerosos pueblos indígenas en Colombia. Como parte del seguimiento al cumplimiento de dicha sentencia, la Corte Constitucional emitió el Auto 004 el 26 de enero de 2009 en el que concluyó que los pueblos indígenas en Colombia están en riesgo de exterminio físico y cultural como consecuencia del conflicto armado y del desplazamiento forzado, identificando 35 pueblos indígenas en particular riesgo, entre los cuales se encuentra el pueblo U'wa. Respecto de éstos, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional crear Planes de Salvaguarda Étnica; no obstante, la información al alcance de la CIDH indica que éste no habría sido implementado efectivamente. Corte Constitucional de Colombia. *Auto N° 004 de 2009*. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>.

36. Solo resta reiterar que la invocación de las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en el artículo 46.2 de la Convención se encuentra estrechamente ligada a la determinación de posibles violaciones a ciertos derechos allí consagrados, tales como las garantías de acceso a la justicia. Sin embargo, el artículo 46.2 de la Convención Americana, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo, *vis á vis* las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en dicha norma resultan aplicables al caso en cuestión debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención.

2. Plazo para presentar la petición

37. Conforme a lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Convención, para que se admita una petición ésta debe presentarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva dictada a nivel nacional. Asimismo, el artículo 32 del Reglamento de la Comisión establece que en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión.

38. En el reclamo bajo análisis, la petición fue recibida el 28 de abril de 1997 y la decisión del Consejo de Estado, originada en la acción de nulidad que agotó este aspecto de la petición, fue resuelta el 4 de marzo de 1997. Por lo tanto, la CIDH concluye que en el presente caso se cumplió con el requisito estipulado en el artículo 46.1.b de la Convención.

39. En relación con los reclamos relativos a la alegada falta de titulación y saneamiento efectivo del territorio ancestral del pueblo U'wa, como fuera señalado *ut supra*, se vendrían realizando gestiones ante las autoridades colombianas desde 1999. Por lo tanto, la CIDH concluye que, respecto de estos alegatos, se cumple con el plazo razonable establecido en el artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión.

3. Duplicidad de procedimientos y cosa juzgada internacional

40. El artículo 46.1.c establece que la admisión de una petición está supeditada al requisito de que el asunto "no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional" y el artículo 47.d de la Convención estipula que la Comisión no admitirá una petición que sea "sustancialmente la reproducción de una petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional". En el asunto bajo examen, surge de la respuesta inicial del Estado colombiano, recibida por la CIDH el 7 de agosto de 1997, que la alegada aprobación inconsulta de la exploración petrolera en 1992 en perjuicio del pueblo U'wa, habría sido puesta en conocimiento de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías de las Naciones Unidas, sin que se haya aportado mayor información.

41. Al respecto, la CIDH recuerda que para que operen dichas causales de inadmisibilidad, además de identidad de sujetos, objeto y pretensión, se requiere que la petición esté siendo considerada o haya sido decidida, por un organismo internacional que tenga competencia para adoptar decisiones sobre los hechos específicos contenidos en la petición, y medidas tendientes a la efectiva resolución de la disputa de que se trate⁹. La Comisión toma nota que la referida Subcomisión, hoy en día extinta, constituía el principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos, instancia creada por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) mediante Resolución 9 (II) del 21 de mayo de 1946 y sustituida por el Consejo de Derechos Humanos el 15 de marzo de 2006¹⁰. Asimismo, la CIDH toma nota que los procedimientos disponibles ante la Comisión de Derechos Humanos en la fecha que habría sido informada

⁹ CIDH, Informe Nº 96/98 (Admisibilidad), Petición 11.827, *Peter Blaine*, 17 de diciembre de 1998, párr. 42; CIDH, Informe Nº 01/09 (Admisibilidad), Petición 1491-05, *Benito Antonio Barrios y otros*, 17 de enero de 2009, párr. 66.

¹⁰ ONU. Asamblea General. Resolución 60/251 del 15 de marzo de 2006.

la situación, se encontraban regidos por la Resolución No. 1235 (XLII) emitida por el ECOSOC el 6 de junio de 1967, y la Resolución No. 1503 (XLVIII) adoptada por el ECOSOC el 27 de mayo de 1970.

42. En vista de ello, la Comisión considera que los procedimientos en cuestión no resultaban equivalentes al previsto para la tramitación de peticiones individuales ante el sistema interamericano, entre otros, porque no examinaban casos individuales sino situaciones que afectaban a un gran número de personas con miras a determinar la existencia de un cuadro persistente de violaciones de derechos humanos. La CIDH encuentra que dichos mecanismos no conducían al arreglo efectivo de la violación denunciada en el sentido de un sistema de peticiones individuales, ni se adoptaban decisiones y medidas tendientes a la resolución de disputas como la que nos ocupa. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH toma nota que, no se presenta identidad de objeto y pretensión con el presente asunto, toda vez que han sido denunciadas otras acciones y omisiones por parte del Estado colombiano con relación al pueblo U'wa. A lo anterior se suma que, no fue informado a la Comisión por ninguna de las partes el trámite seguido tras la puesta en conocimiento de la situación y si ésta tuvo siquiera respuesta alguna. Por lo tanto, corresponde dar por cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 46.1.c) y 47.d) de la Convención.

4. Caracterización de los hechos alegados

43. A los fines de admisibilidad, la Comisión debe decidir si en la petición se exponen hechos que podrían caracterizar una violación, como estipula el artículo 47.b de la Convención Americana, si la petición es “manifiestamente infundada” o si es “evidente su total improcedencia”, según el inciso c) del mismo artículo. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre los méritos de una denuncia. La Comisión debe realizar una evaluación prima facie para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención y no para establecer la existencia de una violación. Tal examen es un análisis sumario que no implica un prejuicio o un avance de opinión sobre el fondo.

44. Asimismo, ni la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH exigen al peticionario identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en el asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Corresponde a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes.

45. En el presente asunto, los peticionarios alegan que el Estado colombiano autorizó la realización de actividades petroleras, mineras, y de infraestructura en afectación de las presuntas víctimas sin cumplir las obligaciones derivadas del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Alegan que, a pesar de que el pueblo U'wa acudió a las instancias judiciales internas y se siguió un proceso de consulta, no fue tomada en consideración la posición del pueblo con relación a la realización de actividades extractivas y de otra índole en su territorio ancestral. Argumentan que el Estado no cumplió con titular, sanear y proteger efectiva y oportunamente el territorio ancestral U'wa. Alegan que, en este contexto, se habrían producido hechos de violencia que permanecerían en la impunidad.

46. Respecto al cumplimiento de este requisito, el Estado alegó que no caracterizan violaciones a la Convención Americana los alegatos referidos a la ausencia de un proceso de consulta previa adecuado; la presunta existencia de títulos y solicitudes mineras irregulares en el territorio; la instalación de un gasoducto que presuntamente afectaría la integridad de la comunidad; el supuesto incumplimiento de sus obligaciones relativas al saneamiento y ampliación del resguardo U'wa; y los alegatos hechos de violencia que permanecerían en impunidad.

47. Al respecto, la Comisión considera que de acuerdo a la información a su alcance, las alegaciones de los peticionarios no son “manifiestamente infundadas” o “evidentemente improcedentes”. En consecuencia, entiende que de resultar probados los hechos alegados por los peticionarios, podrían caracterizarse violaciones a los artículos 24 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, y del artículo XIII de la Declaración Americana. Asimismo, la CIDH considera que los alegatos

sobre las presuntas afectaciones a la propiedad colectiva y al derecho a la consulta previa, libre e informada podrían caracterizar adicionalmente violaciones de los artículos 8, 13, 21, 23 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma.

V. CONCLUSIÓN

48. Con fundamento en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión, la Comisión Interamericana concluye que el presente caso satisface los requisitos de admisibilidad enunciados en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana y en consecuencia

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DECIDE:

1. Declarar admisible el presente caso con relación a los artículos 8, 13, 21, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la misma; y del artículo XIII de la Declaración Americana.
2. Notificar esta decisión al Estado colombiano y a los peticionarios.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 22 días del mes de julio de 2015. (Firmado): Rose-Marie Belle Antoine, Presidenta; James L. Cavallaro, Primer Vicepresidente; José de Jesús Orozco Henríquez, Segundo Vicepresidente; Felipe González, Rosa María Ortiz, Tracy Robinson y Paulo Vannuchi, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Emilio Álvarez Icaza L., en su carácter de Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.



Emilio Álvarez Icaza L.
Secretario Ejecutivo