TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE VALDORIA

SALA PLENA

SENTENCIA TC-AMP-2025-00031

Diecinueve (19) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: Dr. Esteban Romero Linares

Expediente No.: TC-AMP-2025-00031

Accionante: Consejo Territorial de Autoridades del Pueblo Tayní ("CTAPT")

Accionado: Ministerio de Obras e Infraestructura Pública ("MOIP") y Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales ("MARENA")

Tercero interesado: Consorcio Vial del Macizo S.A. ("CVM")

Objeto: Acción de amparo constitucional por la presunta violación del derecho de consulta previa del Pueblo Tayní en el marco del Proyecto Vial Ruta Nacional 14 — Tramo Macizo Sur

I. Antecedentes

La Ruta Nacional 14 — Tramo Macizo Sur (en adelante, "RN14-MS" o "el Proyecto") es una vía de aproximadamente 94 kilómetros que une el Municipio de Puerto Macizo con el Municipio de Río Verde, ambos pertenecientes al Departamento de Frontera. Mediante Contrato de Concesion Pública No. MOIP-COP-2023-017, suscrito el 14 de abril de 2023, el MOIP adjudicó la construcción y posterior operación y mantenimiento del Proyecto al Consorcio Vial del Macizo S.A. por un valor de doscientos dieciséis millones de pesos valdorianos (VLP 216.000.000). La vía fue inaugurada el 3 de marzo de 2025 y se encuentra actualmente en operación, siendo la única conexión terrestre para una población estimada de dieciséis mil habitantes de ambos municipios.

El Pueblo Tayní es un pueblo indígena de la región centro-occidental de Valdoria que, según sus fuentes históricas y los estudios etnohistóricos obrantes en el expediente, habitó ancestralmente el macizo montañoso conocido hoy como Macizo del Frontera, incluyendo las cuencas de los ríos Macizo y Verde. Al igual que otros pueblos originarios del país, el Pueblo Tayní sufrió un proceso de desplazamiento forzado durante la conquista y la colonia que lo alejó progresivamente de sus territorios originales. En la actualidad, las comunidades del Pueblo Tayní se encuentran mayoritariamente asentadas en los

departamentos de Tierra Alta y Miraflores, sin que exista ningún resguardo ni comunidad registrada en el Departamento de Frontera en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas.

No obstante lo anterior, el Pueblo Tayní ha mantenido una relación espiritual activa con determinados lugares del Macizo del Frontera, a los que sus autoridades tradicionales denominan wiracocha o "puntos sagrados" (en adelante, "sitios sagrados"). Conforme a la cosmovisión tayní, estos sitios son moradas de los espíritus de los ancestros y lugares de mediación entre el mundo visible y el mundo espiritual, cuya integridad resulta esencial para el equilibrio espiritual de la comunidad y para la continuidad de sus prácticas rituales. En el expediente obran declaraciones de autoridades tradicionales, estudios del arqueólogo Rodrigo Cárdenas Leal contratados por el CTAPT, y un peritaje antropológico elaborado por la Defensoría del Pueblo, que en conjunto documentan la existencia de al menos cuatro sitios sagrados tayní en el corredor de la RN14-MS: el cerro Wira (kilómetro 12), la confluencia del río Macizo con la quebrada Tayní (kilómetro 34), la roca de Amaru (kilómetro 57) y el bosque del Anciano (kilómetro 81).

El 28 de febrero de 2023, días antes de la suscripción del Contrato de Concesión de Obra Pública, el CTAPT remitió al MOIP y al MINGOB una comunicación en la que alertó sobre la existencia de sitios sagrados del Pueblo Tayní en el área de influencia del Proyecto e instó a las autoridades a adelantar un proceso de consulta previa antes de la adjudicación del contrato. El MOIP acusó recibo de la comunicación pero no promovió ningún procedimiento de consulta, con fundamento en la certificación expedida por el MINGOB mediante Oficio MINGOB-CP-2022-041, en la que esa entidad señaló que no se registraba "presencia de comunidades indígenas con registro vigente en el Departamento de Frontera."

El 22 de enero de 2025, encontrándose el Proyecto en su fase final de construcción, el CTAPT interpuso la presente acción de amparo constitucional, solicitando: (i) declarar la violación del derecho fundamental de consulta previa del Pueblo Tayní; (ii) ordenar la suspensión de la vía hasta tanto se agotara dicho proceso; y (iii) ordenar al MOIP y al MINGOB adelantar la consulta previa de manera inmediata.

El MOIP y el CVM se opusieron a las pretensiones del CTAPT. Argumentaron que no existe ninguna comunidad indígena tayní registrada en el Departamento de Frontera; que la certificación del MINGOB fue emitida de manera regular conforme al procedimiento establecido en el Acuerdo Gubernativo No. 15-2001; y que el Proyecto es

una obra de infraestructura esencial para la conectividad de la región cuya suspensión causaría perjuicios graves e irreparables a la comunidad de ambos municipios. Añadieron que, al momento de presentación de la demanda, la construcción de la vía estaba prácticamente terminada.

II. Consideraciones del Tribunal

A. Marco normativo aplicable

El derecho de consulta previa de los pueblos indígenas se encuentra consagrado en el Artículo 6(1)(a) del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Valdoria mediante el Decreto Legislativo No. 9-96. Conforme a dicha disposición, los gobiernos deberán "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente."

Esta Corporación ha extendido progresivamente el alcance de la obligación de consulta para abarcar no solo los territorios ocupados de manera continua y formal por pueblos indígenas, sino también aquellos lugares con los que dichos pueblos mantienen vínculos espirituales y culturales de carácter ancestral.

B. La presencia ancestral del Pueblo Tayní en el Corredor del Macizo y sus sitios sagrados

La prueba obrante en el expediente acredita, con suficiencia, que el Pueblo Tayní guarda un vínculo ancestral con el macizo montañoso del Departamento de Frontera, incluyendo las áreas por las que discurre el corredor de la RN14-MS. Los registros etnohistóricos aportados al proceso —entre ellos la crónica colonial del Padre Augusto Morales (1738) y los estudios del arqueólogo Rodrigo Cárdenas Leal— documentan que el Pueblo Tayní habitó ese territorio antes de la conquista y que su desplazamiento fue consecuencia directa de la violencia colonial, no de una renuncia voluntaria a su territorio ancestral.

Está igualmente probado que cuatro sectores específicos del corredor vial corresponden a sitios que el Pueblo Tayní identifica como sagrados: el cerro Wira, la confluencia del río Macizo con la quebrada Tayní, la roca de Amaru y el bosque del Anciano. Las autoridades tradicionales del CTAPT han descrito estos sitios como lugares de pagamento y de comunicación con los espíritus de los ancestros. Estas descripciones

son coherentes con la caracterización que la literatura antropológica hace de los wiracocha tayní y no han sido desvirtuadas por las partes accionadas. El Tribunal constata, además, que el diagnóstico ambiental elaborado por el MOIP en 2022 identificó la presencia de "elementos con potencial valor patrimonial de origen prehispánico" en el área de influencia del Proyecto, sin que ello motivara ninguna investigación adicional sobre su posible vinculación con pueblos indígenas.

C. El vínculo ancestral y los sitios sagrados como detonantes de la obligación de consulta previa

La cuestión central del presente caso es si la existencia de sitios sagrados de un pueblo indígena en el corredor de un proyecto vial es suficiente para activar la obligación de consulta previa, aun cuando ese pueblo no ocupe formalmente el territorio del Departamento de Frontera. La respuesta del Tribunal es afirmativa.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la relación de los pueblos indígenas con sus territorios no puede entenderse únicamente en términos de posesión y producción. En los casos Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (2006) y Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005), la Corte sostuvo que los pueblos indígenas mantienen sus derechos sobre los territorios ancestrales incluso cuando han sido privados de su posesión, pues el vínculo espiritual, cultural y cosmológico con la tierra no se extingue por el desplazamiento forzado. Esta doctrina es plenamente aplicable al Pueblo Tayní respecto de los sitios sagrados del Macizo del Frontera.

La jurisprudencia constitucional valdoriana ha recogido y desarrollado ese criterio. El territorio indígena comprende no solo los espacios materialmente habitados, sino el conjunto de lugares que conforman la geografía espiritual del pueblo, incluyendo aquellos que, habiendo sido despojados en el pasado, continúan siendo objeto de ritualidad y reivindicación colectiva. Para el Pueblo Tayní, los wiracocha del corredor vial no son simplemente sitios arqueológicos: son lugares de comunicación con los ancestros y de renovación del equilibrio espiritual de la comunidad, cuya integridad concierne a la identidad colectiva del Pueblo.

El Tribunal rechaza el argumento de que la ausencia de registro formal en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas excluye la obligación de consulta. Dicho registro es un instrumento administrativo que no puede convertirse en condición para el ejercicio de un derecho fundamental. La identidad étnica y el vínculo territorial de un

pueblo indígena son hechos de la realidad social e histórica que el Estado reconoce, no crea. Exigir registro formal como condición de la consulta previa subvierte la finalidad protectora del Convenio 169 de la OIT y transforma la burocracia estatal en mecanismo de supresión de derechos fundamentales.

Se concluye que la existencia de sitios sagrados tayní documentada en el expediente, unida al vínculo ancestral del Pueblo Tayní con el territorio del Macizo del Frontera, era suficiente para activar la obligación de consulta previa antes de la adjudicación del Contrato MOIP-COP-2023-017. La certificación del MINGOB, basada exclusivamente en la verificación del registro formal, no satisfizo el estándar de diligencia debida que el Convenio 169 de la OIT y la Constitución exigen al Estado. La omisión del proceso de consulta constituye una violación del Artículo 6(1)(a) del Convenio 169 de la OIT. El amparo será concedido.

D. La medida de restablecimiento: análisis de proporcionalidad

Establecida la violación del derecho de consulta previa, el Tribunal debe determinar la medida de restablecimiento adecuada. El CTAPT solicita la suspensión del proyecto tanto se agote el proceso consultivo. El Tribunal no accederá a esta solicitud, por las razones que se exponen a continuación.

La acción de amparo tiene por finalidad proteger derechos fundamentales amenazados o vulnerados. La medida de restablecimiento debe ser idónea, necesaria y proporcional: ha de hacer cesar la violación y reparar sus efectos, pero no puede imponer cargas desproporcionadas sobre otros derechos e intereses con igual respaldo constitucional. En consecuencia, la selección de la medida exige ponderar los derechos en tensión en el caso concreto.

La Ruta Nacional 14 — Tramo Macizo Sur se encuentra en plena operación desde el 3 de marzo de 2025 y constituye la única conexión terrestre entre los Municipios de Puerto Macizo y Río Verde. La suspensión del proyecto implicaría la suspensión de las labores de operación y mantenimiento que actualmente adelanta el contratista (recaudo de peajes, atención de siniestros, reparaciones, bacheos, parcheos, etc.), lo que podría afectar la correcta prestación del servicio de transporte y a los usuarios de la vía.

El Tribunal constata igualmente que la construcción del Proyecto fue concluida antes de la emisión del presente fallo. Dado ese estado de avance, la suspensión de las labores de operación de la vía no restituiría la posibilidad de realizar la consulta en la forma

prevista por el Artículo 6(1)(a) del Convenio 169 de la OIT —cuyo carácter "previo" alude a la etapa de planeación, no a la etapa de operación—, y tampoco restauraría el estado de los sitios sagrados en aquellos sectores donde la obra ya produjo afectaciones. La medida solicitada no cumpliría, por tanto, la finalidad que la accionante le atribuye.

El Tribunal considera que existen medidas que garantizan de manera efectiva los derechos del Pueblo Tayní sin interrumpir la operación de la vía. En particular, la orden de adelantar de manera inmediata el proceso de consulta, acompañada de un estudio de impacto cultural y de protocolos de protección y acceso ritual a los sitios sagrados, permite orientar el diálogo consultivo hacia la identificación de medidas de mitigación, compensación y preservación de la integridad espiritual de los wiracocha tayní, que son los bienes jurídicos cuya protección justifica el amparo concedido.

Por las razones anteriores, el Tribunal ordenará la realización inmediata del proceso de consulta previa sin suspender el proyecto, adoptando las medidas de protección provisional de los sitios sagrados que se detallan en la parte resolutiva. La carga del incumplimiento de la obligación de consulta recae sobre las autoridades responsables de la omisión, no sobre la comunidad de ambos municipios. Esta distribución de las consecuencias es coherente con el principio constitucional de que quien incurre en la violación de un derecho fundamental debe asumir los costos del restablecimiento.

III. Resuelve

Por las consideraciones expuestas, el Tribunal Constitucional de la República de Valdoria, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, RESUELVE:

PRIMERO. CONCEDER el amparo constitucional interpuesto por el Consejo Territorial de Autoridades del Pueblo Tayní, por encontrarse acreditada la violación del derecho fundamental a la consulta previa en el marco del Proyecto Vial Ruta Nacional 14 — Tramo Macizo Sur.

SEGUNDO. DECLARAR que la adjudicación del Contrato de Concesión No. MOIP-COP-2023-017 sin la realización previa de un proceso de consulta con el Pueblo Tayní constituyó una violación del Artículo 6(1)(a) del Convenio 169 de la OIT y del derecho fundamental de consulta previa reconocido por la jurisprudencia constitucional.

TERCERO. NO ORDENAR la suspensión de la operación de la Ruta Nacional 14 — Tramo Macizo Sur, en virtud de las consideraciones contenidas en el acápite D de las consideraciones del presente fallo.

CUARTO. ORDENAR al MOIP y al MINGOB que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de la presente Sentencia, inicien y conduzcan un proceso de consulta previa con el Pueblo Tayní, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional, que sea libre, previo e informado en lo que respecta a: (i) los impactos de la construcción y operación de la vía sobre los sitios sagrados del Pueblo Tayní; (ii) las medidas de mitigación, compensación y restauración cultural; y (iii) los protocolos de acceso ritual del Pueblo Tayní a los cuatro sitios sagrados identificados en el corredor vial.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Dr. Esteban Romero Linares
Magistrado Ponente

Dra. Valentina Ospina Mena · Dr. Marcos Iturriaga Peñaloza · Dra. Claudia Serrano Vidal · Dra. Isabel Arango Bohr
Magistrados