



Mitú, (Vaupés), veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiséis (2026).

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE: JHON JAIDER MEDELLÍN RESTREPO
ACCIONADO: MINISTERIO DEL INTERIOR Y OTROS
EXPEDIENTE: 97001-3189-001-2026-10072-00

ASUNTO POR TRATAR

Procede el Juzgado a resolver la acción de tutela promovida por Jhon Jaider Medellín Restrepo, quien afirmó actuar en calidad de presidente y representante legal de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Zonal Centro de Mitú —AATIZCEM—, contra el Departamento del Vaupés, la Asamblea Departamental del Vaupés y el Ministerio del Interior —Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa—, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la consulta previa, libre e informada, la participación efectiva, la integridad étnica y cultural y el debido proceso de las comunidades indígenas cuya representación invocó.

La controversia se originó con la radicación del proyecto de ordenanza denominado “Por medio de la cual se autoriza el fortalecimiento patrimonial de la Empresa de Servicios Públicos Centrales de Energía Eléctrica del Vaupés S.A.S. E.S.P. —CEELVA S.A.S. E.S.P.—, mediante la emisión y colocación de acciones y la transformación de su naturaleza jurídica de empresa oficial a empresa mixta, y se dictan otras disposiciones”, sin que previamente se hubiera solicitado a la autoridad competente determinar la procedencia de la consulta previa.

Durante el trámite constitucional fueron conocidos otros hechos relacionados con la estructuración y ejecución de proyectos solares en el Departamento del Vaupés, la identificación de predios vinculados territorialmente con comunidades indígenas, la utilización de recursos del Sistema General de Regalías, el endeudamiento público proyectado, la situación financiera de CEELVA y la existencia de hallazgos fiscales en uno de los proyectos ejecutados por esa empresa. Tales circunstancias ampliaron el contexto fáctico y probatorio necesario para adoptar una decisión integral.

ANTECEDENTES

Jhon Jaider Medellín Restrepo promovió acción de tutela en representación de AATIZCEM y de las comunidades indígenas que, según manifestó, integran esa organización.

Expuso que AATIZCEM es una entidad de derecho público de carácter especial, constituida conforme al Decreto 1088 de 1993 y reconocida por el Ministerio del Interior, cuya finalidad comprende la representación y defensa de las autoridades y comunidades indígenas asociadas.

Señaló que el Departamento del Vaupés presenta una alta proporción de población indígena y constituye territorio ancestral de diversos pueblos originarios, entre ellos los pueblos Cubeo, Desano, Piratapuyo, Siriano, Tukano, Wanano, Yurutí, Pisamira, Barasano, Taiwano, Carapana, Tatuyo, Tuyuca, Makuna, Tariano, Curripaco y Puinave, entre otros.

Afirmó que las comunidades indígenas son destinatarias del servicio público de energía eléctrica y que las decisiones relacionadas con su prestación, infraestructura y expansión pueden incidir sobre sus territorios, condiciones de vida, autonomía e integridad cultural.

El accionante manifestó que, en octubre de 2022, el Departamento del Vaupés constituyó la empresa Centrales de Energía Eléctrica del Vaupés S.A.S. E.S.P. —CEELVA S.A.S. E.S.P.—, identificada con NIT 901.651.742-8, como empresa de servicios públicos domiciliarios de carácter oficial.

Indicó que la sociedad fue constituida mediante documento privado del 6 de octubre de 2022, inscrito en la Cámara de Comercio de Villavicencio, y que el Departamento del Vaupés ostenta la totalidad de su participación accionaria.

Según la demanda, CEELVA tiene por objeto desarrollar actividades relacionadas con la prestación del servicio público de energía eléctrica en el Departamento del Vaupés y está llamada a intervenir en un territorio habitado mayoritariamente por comunidades indígenas.

Relató que el 6 de agosto de 2026, Johan Fernando Cardozo Moreno, quien ejercía temporalmente como gobernador encargado del Vaupés, radicó ante la Asamblea Departamental el proyecto de ordenanza dirigido a autorizar el fortalecimiento patrimonial de CEELVA.

Conforme al texto de la iniciativa, la autorización tendría una vigencia de doce meses y facultaría al gobernador para adelantar las actuaciones administrativas, societarias, contractuales y jurídicas necesarias para; transformar a CEELVA de empresa de servicios públicos oficial a empresa de servicios públicos mixta; emitir y colocar acciones correspondientes al capital autorizado pendiente de suscripción; permitir el ingreso de un aliado estratégico privado; mantener una participación pública departamental no inferior al ochenta por ciento; destinar los recursos obtenidos al fortalecimiento patrimonial, modernización, expansión de la capacidad de generación, transición energética y mejoramiento de la prestación del servicio.

El accionante sostuvo que la iniciativa permitiría reducir la participación departamental del ciento por ciento al ochenta por ciento y que el particular podría adquirir una participación aproximada del veinte por ciento.

Según la exposición de motivos, el ingreso del aliado estratégico permitiría obtener una inversión aproximada de treinta mil millones de pesos (\$30.000.000) destinada a la construcción de una granja solar fotovoltaica con capacidad mínima de tres megavatios pico.

El actor consideró que la implementación de esa infraestructura exigiría intervenir físicamente territorio del Departamento del Vaupés y que, debido a la presencia de comunidades y resguardos indígenas, podía producir una afectación directa que debía ser examinada antes de radicar y aprobar la ordenanza.

Adujo que la transformación societaria también podía modificar el gobierno corporativo de CEELVA, la composición de sus órganos sociales, la distribución de utilidades, la gestión de los activos públicos y las decisiones relacionadas con la expansión de la infraestructura energética.

El accionante afirmó que el proyecto de ordenanza, su exposición de motivos y los documentos anexos no contenían un análisis sobre, la presencia de comunidades indígenas en el Departamento del Vaupés, la posible localización de infraestructura en sus territorios, la existencia de una afectación directa, la necesidad de solicitar la intervención de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, y, la procedencia de adelantar consulta previa antes de la radicación y aprobación de la iniciativa.

Sostuvo que la Gobernación no solicitó a la DANCP la determinación de procedencia y oportunidad de la consulta y que la Asamblea inició el trámite sin exigir previamente ese análisis.

Afirmó que la aprobación de la ordenanza podía consolidar decisiones societarias y derechos a favor de un tercero privado antes de garantizar la participación efectiva de las comunidades potencialmente afectadas.

El actor sustentó la protección solicitada en los artículos 1, 2, 7, 29, 40, 70, 93 y 330 de la Constitución Política; el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado mediante la Ley 21 de 1991; y la jurisprudencia constitucional sobre consulta previa.

Invocó especialmente las sentencias C-054 de 2023 y T-039 de 2024. Consideró que la primera reconoció la especial intensidad de las afectaciones que pueden generar las medidas legislativas sobre los territorios indígenas de los departamentos amazónicos y que la segunda desarrolló los deberes de debida diligencia del Estado y de los ejecutores de proyectos.

Para el momento de presentación de la tutela, el proyecto se encontraba radicado ante la Asamblea Departamental durante las sesiones extraordinarias convocadas por el gobernador.

El accionante sostuvo que existía riesgo de que fuera debatido, aprobado y sancionado antes de obtener una decisión constitucional. Por ello solicitó suspender inmediatamente el trámite, al considerar que una consulta realizada después de adoptada la medida perdería su carácter previo.

III. PRETENSIONES

El accionante solicitó:

1. Como medida provisional, suspender inmediatamente el trámite del proyecto de ordenanza mediante el cual se pretendía autorizar el fortalecimiento patrimonial, la emisión y colocación de acciones y la transformación de CEELVA de empresa oficial a empresa mixta, hasta que se adelantara la consulta previa con las comunidades indígenas potencialmente afectadas.
2. Amparar los derechos fundamentales a la consulta previa, libre e informada, la participación democrática, la integridad étnica y cultural y el debido proceso de las comunidades indígenas representadas por AATIZCEM.



3. Ordenar al Departamento del Vaupés que, antes de continuar el trámite de la iniciativa, solicitara a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa determinar su procedencia e iniciara y culminara el procedimiento consultivo con las comunidades indígenas que pudieran verse afectadas.
4. Ordenar a la Asamblea Departamental abstenerse de debatir, votar o aprobar la iniciativa hasta que se acreditara el agotamiento del procedimiento correspondiente.
5. Ordenar al Departamento del Vaupés que, frente a futuras medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a las comunidades indígenas, garantizara previamente la consulta conforme a la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.
6. Ordenar al Ministerio del Interior —Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa— iniciar de oficio el procedimiento consultivo respecto del proyecto de ordenanza.
7. Comunicar la actuación y la decisión a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la DANCP para que intervinieran en defensa del orden jurídico y de los derechos de las comunidades indígenas.

IV. PRUEBAS SOLICITADAS Y APORTADAS CON LA DEMANDA

El accionante solicitó decretar y tener como pruebas:

1. El proyecto de ordenanza radicado por la Gobernación del Vaupés ante la Asamblea Departamental el 6 de agosto de 2026.
2. La exposición de motivos de la iniciativa.
3. Informe de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa acerca de:
 - o La existencia de solicitud formulada por la Gobernación.
 - o La determinación de procedencia de la consulta.
 - o Las comunidades indígenas identificadas.
 - o La existencia de actuaciones oficiosas.
 - o La iniciación o desarrollo de algún procedimiento consultivo.
4. Informe de la Asamblea Departamental sobre:
 - o Estado del proyecto.
 - o Comisión a la que fue asignado.
 - o Designación de ponente.
 - o Debates realizados o programados.
 - o Eventual aprobación en alguna de sus etapas.
5. Documento de identificación del accionante.
6. Certificación sobre la existencia y representación legal de AATIZCEM.

7. Resolución expedida por el Ministerio del Interior sobre el reconocimiento de la asociación o documento relacionado con la designación de su presidente.

V. DOCUMENTOS INICIALMENTE INCORPORADOS

Con la demanda fueron allegados:

- Copia del proyecto de ordenanza.
- Copia de su exposición de motivos.
- Documento de identificación del promotor.
- Certificado de existencia y representación legal de AATIZCEM.
- Documentación relativa al reconocimiento de la organización y a la calidad invocada por Jhon Jaider Medellín Restrepo.

De estos documentos se desprendía inicialmente que AATIZCEM se encontraba reconocida como asociación indígena y que agrupaba nueve comunidades ubicadas en el municipio de Mitú. Tal circunstancia determinó la necesidad de establecer durante el trámite el alcance de la representación invocada, pues las pretensiones habían sido formuladas en favor de la totalidad de las comunidades indígenas del Departamento del Vaupés.

DE LA COMPETENCIA

Este Juzgado es competente para conocer y decidir la presente acción de tutela, de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991, toda vez que la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados se habría originado y producido sus efectos en el municipio de Mitú y, en general, en el departamento del Vaupés, territorio sobre el cual este Despacho ejerce jurisdicción.

En efecto, las actuaciones cuestionadas comprenden la presentación y trámite ante la Asamblea Departamental del Vaupés de un proyecto de ordenanza relacionado con la transformación societaria y patrimonial de CEELVA S.A.S. E.S.P., así como la estructuración de proyectos de generación de energía susceptibles de incidir sobre comunidades, territorios y organizaciones indígenas asentadas en esta jurisdicción.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

El artículo 86 de la Constitución Política dispone que toda persona podrá reclamar, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En concordancia, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que

la acción de tutela puede ser ejercida directamente por el titular de los derechos, por su representante, mediante apoderado judicial o a través de agencia oficiosa.

Tratándose de pueblos indígenas, la legitimación debe examinarse de manera flexible y conforme a los principios de autonomía, diversidad étnica y cultural, prevalencia del derecho sustancial y acceso efectivo a la administración de justicia. La Corte Constitucional ha reconocido que los derechos fundamentales de una comunidad pueden ser reivindicados por sus autoridades tradicionales, integrantes, representantes legítimos u organizaciones constituidas para la defensa de sus intereses, sin que resulte admisible imponer formalidades incompatibles con sus particulares formas de organización política y social.¹

En el presente asunto, la acción fue promovida por Jhon Jaider Medellín Restrepo, quien manifestó actuar como presidente y representante legal de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas de la Zona Central y Media del Vaupés –AATIZCEM–, organización indígena de derecho público especial constituida de conformidad con el Decreto 1088 de 1993. La documentación incorporada al expediente acredita su designación y demuestra que la asociación agrupa nueve comunidades indígenas ubicadas en el municipio de Mitú.

En tal condición, el accionante se encuentra legitimado para reclamar la protección del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada de las comunidades que integran AATIZCEM, pues no actúa en defensa de un interés meramente individual, sino como representante de una organización constituida para expresar y defender los intereses colectivos de sus autoridades y comunidades asociadas.

No obstante, la legitimación acreditada no comporta que el presidente de AATIZCEM ostente, por ese solo hecho, la representación jurídica de todas las comunidades, autoridades y organizaciones indígenas asentadas en el departamento del Vaupés. La demanda formuló pretensiones de alcance departamental, mientras que la representación demostrada se circunscribe inicialmente a las nueve comunidades vinculadas a dicha asociación.

Esta diferencia no determina la improcedencia de la acción. Obliga, en cambio, a distinguir entre: i) las comunidades directamente representadas por el accionante; ii) las demás organizaciones y autoridades indígenas que fueron vinculadas y comparecieron

¹ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-248 de 2024 y T-231 de 2026, especialmente fundamentos jurídicos 89 a 98. Esta última explicó que la defensa judicial de los derechos indígenas no se encuentra reservada exclusivamente a una determinada persona, pues puede ser ejercida por integrantes, autoridades, representantes u organizaciones de la comunidad.

autónomamente; y iii) las comunidades que, sin estar representadas por AATIZCEM, pudieran resultar directamente afectadas por las medidas o proyectos examinados.

La Corte Constitucional adoptó una distinción semejante en la Sentencia T-231 de 2026, al reconocer ampliamente la legitimación para la defensa de derechos indígenas, pero delimitar los titulares concretos del amparo a la comunidad cuya situación y afectación se encontraban acreditadas. Por consiguiente, la eventual extensión de los efectos de la decisión a comunidades diferentes de las representadas por AATIZCEM dependerá de la prueba sobre su afectación directa y no de una representación general que el accionante no demostró ostentar.

En consecuencia, se encuentra satisfecha la legitimación en la causa por activa respecto de AATIZCEM y de las nueve comunidades que la integran, sin perjuicio de determinar, al resolver el fondo, cuáles comunidades resultaron efectivamente afectadas y cuál debe ser el alcance subjetivo de las medidas de protección.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

La legitimación en la causa por pasiva corresponde a la aptitud jurídica de la autoridad o del particular accionado para responder por la amenaza o vulneración alegada. En sede de tutela, su examen no se limita a establecer quién produjo materialmente la conducta cuestionada; también comprende a las entidades que, por sus competencias constitucionales y legales, están llamadas a participar en el restablecimiento del derecho o en el cumplimiento de las medidas de protección.

La Corte Constitucional ha precisado que, cuando la solicitud no se dirige contra todas las autoridades que podrían estar comprometidas, corresponde al juez integrar oficiosamente el contradictorio. Asimismo, una entidad puede permanecer vinculada cuando, aunque no haya causado directamente la vulneración, posee capacidad funcional para contribuir a su cesación o para garantizar el cumplimiento de las órdenes judiciales.²

La tutela fue dirigida originalmente contra el Departamento del Vaupés, la Asamblea Departamental del Vaupés y el Ministerio del Interior–Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. Las tres autoridades se encuentran legitimadas por pasiva, sin que

² Corte Constitucional, Sentencia SU-081 de 2024 y Sentencia T-231 de 2026, fundamentos jurídicos 99 y 100. La integración del contradictorio debe efectuarse de oficio cuando la decisión pueda comprometer a autoridades no demandadas o cuando estas posean competencias indispensables para ejecutar la protección.

esta conclusión procesal implique atribuirles anticipadamente responsabilidad constitucional.

ADMISIÓN Y TRÁMITE

Mediante auto del 12 de agosto de 2026, esta judicatura admitió la acción de tutela promovida por Jhon Jaider Medellín Restrepo, en calidad de presidente y representante legal de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas de la Zona Central de Mitú –AATIZCEM–, contra el Departamento del Vaupés, el entonces gobernador encargado Johan Fernando Cardozo Moreno, la Asamblea Departamental del Vaupés y el Ministerio del Interior–Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la consulta previa, libre e informada, participación democrática, integridad étnica y cultural y debido proceso.

En la misma providencia se dispuso la vinculación de CEELVA S.A.S. E.S.P.; GENSA S.A. E.S.P.; el gobernador titular del Vaupés; las secretarías departamentales de Hacienda, Infraestructura y Asuntos Étnicos; el Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos y Judiciales; los ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el IPSE; la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA–; y las alcaldías de Mitú, Carurú y Taraira.

Asimismo, fueron vinculadas la Defensoría del Pueblo–Regional Vaupés, la Procuraduría Regional de Instrucción del Vaupés, la Contraloría Departamental del Vaupés y la Gerencia Departamental Colegiada del Vaupés de la Contraloría General de la República, para que intervinieran dentro del ámbito de sus competencias.

El Despacho corrió traslado de la solicitud de amparo y sus anexos a las autoridades accionadas y vinculadas por el término de dos días, para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción, se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones y aportaran las pruebas que pretendieran hacer valer. También se les advirtió sobre la aplicación de la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 ante la falta injustificada de respuesta.

En atención a la solicitud formulada por el accionante y con fundamento en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, se decretó como medida provisional la suspensión inmediata del trámite del proyecto de ordenanza denominado *“Por medio de la cual se autoriza el fortalecimiento patrimonial de la empresa de servicios públicos Centrales de Energía*

Eléctrica del Vaupés S.A.S. E.S.P. – CEELVA S.A.S. E.S.P., mediante la emisión y colocación de acciones y la transformación de su naturaleza jurídica de empresa oficial a empresa mixta, y se dictan otras disposiciones”, cualquiera fuera la etapa en que se encontrara.

En consecuencia, se ordenó a la Asamblea Departamental abstenerse de continuar el reparto para discusión, tramitar o aprobar ponencias, realizar debates, someter la iniciativa a votación, aprobarla o remitirla al gobernador. Igualmente, se dispuso que, si el proyecto ya había sido aprobado o remitido, el gobernador debía abstenerse de sancionarlo, promulgarlo, publicarlo o ejecutar las autorizaciones contenidas en él. La suspensión se fijó hasta la sentencia de primera instancia y, si esta fuera impugnada, hasta que se resolviera la eventual segunda instancia, salvo modificación o levantamiento previo por el juez constitucional.

Como pruebas, se tuvieron los documentos aportados con la demanda y se decretaron de oficio los elementos de juicio necesarios para esclarecer, el estado y trámite del proyecto de ordenanza; el expediente administrativo y los estudios que sustentaron la iniciativa; la situación jurídica, financiera, societaria y operativa de CEELVA; la existencia de potenciales inversionistas o adquirentes de las acciones; la estructura del servicio de energía eléctrica en el departamento; los proyectos de generación solar existentes o proyectados; la ubicación de predios e infraestructura; la posible incidencia territorial, cultural y ambiental; la procedencia de la consulta previa; la identificación de las asociaciones, autoridades y comunidades indígenas del Vaupés; y los eventuales riesgos fiscales para el patrimonio público.

Para tal efecto, se requirió información y conceptos técnicos al Departamento del Vaupés, la Asamblea Departamental, CEELVA, GENSA, el Ministerio del Interior–DANCP, el Ministerio de Minas y Energía, el IPSE, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la CDA, las alcaldías de Mitú, Carurú y Taraira, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Regional de Instrucción y los órganos de control fiscal.

También se requirió al accionante para que precisara el alcance de la representación invocada, identificara la afectación concreta atribuida al proyecto de ordenanza, informara si conocía la ubicación de la infraestructura proyectada y aclarara la inconsistencia advertida en su número de identificación.

Finalmente, se ordenó a la Gobernación, la Asamblea Departamental, el Ministerio del Interior y las alcaldías de Mitú, Carurú y Taraira publicar durante dos días la demanda y

el auto admisorio en sus páginas web, carteleras y demás medios institucionales disponibles, sin que esa publicidad sustituyera la notificación individual de las organizaciones y autoridades indígenas una vez fueran identificadas.

Con posterioridad a la recepción de varias contestaciones, el 18 de agosto de 2026 el accionante presentó escrito mediante el cual solicitó desistir de la acción de tutela y obtener el levantamiento inmediato de la medida provisional, sin explicar las razones de su determinación, informar si esta había sido consultada con las nueve comunidades representadas o indicar que hubieran desaparecido los hechos que dieron origen al amparo.

Entretanto, de las respuestas y documentos allegados surgieron nuevos elementos relacionados con: i) la estructuración por GENSA de una alternativa de generación solar susceptible de ser financiada mediante recursos del FAZNI; ii) la identificación y georreferenciación de cuatro predios relacionados con AATICAM y un quinto inmueble de propiedad particular; iii) la celebración y suspensión de un contrato de estructuración; iv) la solicitud de acompañamiento formulada a la Gobernación y a la Alcaldía de Mitú; v) la existencia de otros proyectos solares financiados o proyectados con recursos públicos, regalías y endeudamiento; y vi) los resultados de la actuación fiscal CAT_659_2026 sobre el proyecto BPIN 2023005970033.

En atención a esas circunstancias, mediante auto del 20 de agosto de 2026 el Despacho negó la solicitud de desistimiento. A su vez, requirió a Jhon Jaider Medellín Restrepo para que, bajo la gravedad de juramento, informara los motivos de su decisión, precisara si la había socializado con las nueve comunidades cuya representación invocó, identificara las autoridades o instancias comunitarias que participaron y aportara los soportes disponibles. Se le habilitó, además, un canal reservado para comunicar directamente al juez si había recibido ofrecimientos, presiones, constreñimientos, hostigamientos o amenazas con ocasión de la actuación, ordenándose preservar la confidencialidad de esa información.

En esa misma providencia se amplió la integración del contradictorio y se vinculó a la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas de las Comunidades del Área de Influencia Directa de la Microcentral Hidroeléctrica de Mitú –AATICAM–, por conducto de su representante legal José Wilber Alemán Ramírez, con el propósito de que informara sobre las reuniones sostenidas con GENSA, la identificación y eventual disponibilidad de los predios, las decisiones adoptadas por sus comunidades y la existencia de procesos de socialización o consulta previa.



Igualmente, fueron vinculadas las asociaciones ASATRIBVA, AATIAM, AZATIAC, AATIVAM, ASATRIZY, ASATAV, ASATRAIYUVA, AATIZOT, ACAIPI, ACTIVA, ACAZUNIP, AATAC, AZIRPA, ASOUDIC, ASATIQ, ACURIS-TIURIS, ACIYAVA y AAITTAVC, así como los consejos indígenas de los territorios del río Pirá Paraná, río Tiquié y Yaigojé Apaporis, para que se pronunciaran autónomamente sobre la acción e informaran si en sus territorios se ejecutaban o estructuraban proyectos solares y si se habían adelantado procedimientos de consulta previa.

Asimismo, se vinculó al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas –FAZNI–, por conducto del Ministerio de Minas y Energía. A esa cartera y a GENSA se les requirió para que identificaran el proyecto de ampliación de la capacidad de generación de Mitú y precisaran: potencia y capacidad de almacenamiento; presupuesto y fuentes de financiación; estado de evaluación o viabilización; recursos solicitados, aprobados o asignados; predios considerados; ejecutor y propietario de los activos; responsables de operación y mantenimiento; cronograma; comunidades potencialmente afectadas; actuaciones adelantadas ante la DANCP; relación, complementariedad o independencia respecto de Bosques de Murillo, los proyectos departamentales, CEELVA y la granja de 3 MWp mencionada en la exposición de motivos del proyecto de ordenanza.

Al Ministerio del Interior–Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa se le ordenó pronunciarse integralmente sobre la demanda e informar si GENSA, el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento del Vaupés, CEELVA o cualquier ejecutor habían solicitado la determinación de procedencia de consulta previa respecto del proyecto solar y de los predios relacionados con AATICAM. También se le solicitó conceptuar si las reuniones, acercamientos prediales y gestiones de aceptación social informadas por GENSA activaban el deber de solicitar dicha determinación.

El gobernador del Vaupés y el alcalde de Mitú fueron requeridos para que explicaran el trámite y respuesta impartidos al radicado GENSA No. 2026-IE-00001636, las gestiones realizadas para contactar al propietario del quinto predio, el acompañamiento a encuentros comunitarios y su intervención en la formulación, financiación, contratación, ejecución y socialización del proyecto solar de Bosques de Murillo.

También fueron vinculadas la Contraloría General de la República, la Contraloría Delegada Intersectorial competente para la vigilancia de los recursos del Sistema General de Regalías, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI–, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, por medio de

la Dirección Especializada contra la Corrupción y la Dirección Seccional de Fiscalías del Vaupés. Se les solicitó informar, dentro del ámbito de sus atribuciones y con respeto de la reserva legal, si conocían los hallazgos derivados de la actuación CAT_659_2026 o los traslados relacionados con proyectos solares del Vaupés, su radicación, dependencia competente y estado general. Se aclaró que la vinculación no implicaba ordenar la apertura de investigaciones ni anticipar responsabilidad alguna.

En materia ambiental, se vinculó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA– y a Parques Nacionales Naturales de Colombia, y se requirió a la CDA para que delimitara su jurisdicción y competencias en el Vaupés; verificara posibles superposiciones de los predios con resguardos, territorios indígenas, reservas forestales o áreas protegidas; conceptuara preliminarmente sobre los impactos ambientales de los parques solares; e informara si respecto del proyecto Bosques de Murillo se habían tramitado licencias, permisos, autorizaciones u otros instrumentos de manejo y control ambiental.

Además, se vinculó a ENERGUAVIARE S.A.S. E.S.P. para que precisara su intervención en el sistema híbrido de Taraira y la existencia de proyectos, contratos, conversaciones o interés en adquirir acciones de CEELVA, con la aclaración de que su convocatoria no implicaba identificarla como el futuro aliado estratégico.

El Despacho mantuvo la medida provisional decretada el 12 de agosto de 2026 y reiteró que permanecería vigente hasta la sentencia de primera instancia o hasta que se resolviera la eventual segunda instancia.

Finalmente, se ordenó a la Gobernación del Vaupés, la Asamblea Departamental, las alcaldías de Mitú, Carurú y Taraira, la Contraloría Departamental y la Gerencia Departamental Colegiada del Vaupés publicar y mantener disponibles en sus páginas institucionales y redes sociales oficiales el auto admisorio, el auto de vinculación y el aviso dirigido a quienes consideraran tener interés en el trámite. A los nuevos vinculados se les corrió traslado de la demanda, los anexos, las providencias y las contestaciones pertinentes, preservando la reserva de la información que tuviera esa naturaleza.

CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

Procuraduría Regional de Instrucción del Vaupés

Explicó que no fue requerida previamente por el accionante, no recibió solicitudes relacionadas con los hechos de la tutela y no intervino en la elaboración, presentación o trámite del proyecto de ordenanza.

Sostuvo que no podía atribuírsele la presunta vulneración del derecho a la consulta previa y citó el Auto 257 de 2006 de la Corte Constitucional sobre la debida integración del contradictorio. No obstante, manifestó que permanecería atenta a las resultas del proceso y que, dentro de sus competencias constitucionales, estaba dispuesta a ejercer funciones preventivas, disciplinarias y de seguimiento al cumplimiento de la decisión.

Como anexos aportó el poder conferido al apoderado, los documentos de nombramiento y posesión de la jefe de la Oficina Jurídica, la resolución de delegación de funciones y una constancia según la cual no se habían radicado peticiones relacionadas con el proyecto.

Alcaldía Municipal de Carurú

El alcalde José Antonio Fandiño Rodríguez informó que CEELVA es una empresa de servicios públicos del sector energético, pero precisó que no presta actualmente el servicio de energía eléctrica en el municipio de Carurú y que su operación material se concentra en Mitú.

Manifestó que las empresas de servicios públicos pueden tener naturaleza pública, privada o mixta y que corresponde a las asambleas departamentales o concejos municipales, según el caso, autorizar las modificaciones estatutarias o accionarias pertinentes.

Respecto de la consulta previa, señaló que su procedencia depende de que una medida o intervención pueda afectar directamente a los pueblos indígenas en sus ámbitos territorial, ancestral, ambiental, político, jurídico o administrativo. La administración municipal indicó que, CEELVA no tiene cobertura efectiva en Carurú; no ha recibido información oficial sobre proyectos energéticos proyectados para ese municipio; carece de elementos para determinar si el proyecto de ordenanza afecta a las comunidades indígenas; no puede afirmar ni negar la procedencia de la consulta previa; se atenderá a los conceptos técnicos que sean allegados al trámite. Como soporte aportó la documentación que acredita la calidad del alcalde.

Asamblea Departamental del Vaupés

Presentó un informe centrado en el estado del proyecto de ordenanza y en el cumplimiento de la medida provisional. Precisó que la iniciativa fue radicada efectivamente el 7 de agosto de 2026 y no el 6 de agosto, como se indicó en la demanda y en los antecedentes iniciales. Según la corporación, el trámite se desarrolló

así: el 7 de agosto de 2026 fue radicado el proyecto; el 8 de agosto fue entregado y puesto en conocimiento de los diputados; el 9 de agosto se repartió inicialmente a la Comisión Tercera Permanente; el 11 de agosto se elaboró el acto de retiro y traslado a la Comisión Permanente de Presupuesto y Hacienda Pública; el proyecto no alcanzó a ser radicado materialmente ante esta última comisión; no se designó ponente ni se presentó ponencia; no se realizaron primer ni segundo debate; no hubo votación o aprobación; y no fue remitido al gobernador para sanción.

Informó que, una vez tuvo conocimiento del auto admisorio y de la medida provisional, suspendió inmediatamente cualquier actuación susceptible de hacer avanzar la iniciativa. En la sesión plenaria del 13 de agosto de 2026 comunicó a los diputados la existencia de la tutela y la orden judicial. Posteriormente publicó la actuación en su página institucional.

La corporación aclaró que la suspensión obedeció exclusivamente al cumplimiento de la orden judicial y que no constituía un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia ni sobre la procedencia de la consulta previa. Solicitó tener por rendido el informe, por acreditado el cumplimiento de la medida provisional y por manifestado su compromiso de continuar acatando las órdenes judiciales.

Gestión Energética S.A. E.S.P. – GENSA

Representada por su presidente encargado José William Sepúlveda Mejía, aclaró que fue vinculada de oficio y no demandada originalmente. Indicó que no elaboró, presentó ni radicó el proyecto de ordenanza, no intervino en su trámite, no tiene competencia para transformar la naturaleza jurídica de CEELVA y no ha sido identificada como el eventual aliado estratégico.

Informó que desarrolla las actividades de generación de energía eléctrica en Mitú con fundamento en el Contrato Especial GGC No. 209 de 2013, celebrado con la Nación– Ministerio de Minas y Energía. Mediante ese instrumento recibió el uso y goce de los activos del sistema de generación, cuya propiedad pertenece al Ministerio, para administrarlos, operarlos y mantenerlos.

Según el Otrosí No. 4, el contrato se encontraba prorrogado hasta el 26 de septiembre de 2026.

La energía generada es suministrada a CEELVA mediante el Contrato de Compraventa de Energía No. 027 de 2013. GENSA actúa como vendedor y generador, mientras

CEELVA opera como comprador, distribuidor y prestador del servicio a los usuarios. Conforme al Otrosí No. 25, esta relación se encontraba vigente hasta el 30 de agosto de 2026.

GENSA distinguió así, generación, administración, operación y mantenimiento de activos: GENSA; propiedad de los principales activos de generación: Ministerio de Minas y Energía; compra de energía, distribución, red local, comercialización y atención de usuarios: CEELVA.

GENSA aportó el radicado No. 2026-IE-00001076 del 12 de mayo de 2026, dirigido al Ministerio de Minas y Energía, mediante el cual informó que la capacidad existente no permitía atender adecuadamente el crecimiento de la demanda de Mitú.

Indicó que, durante los últimos doce años, la demanda de potencia del municipio había aumentado aproximadamente un 93 %. Para atenderla en el corto plazo, estimó necesario: instalar al menos 4 MW adicionales de generación diésel; ampliar el almacenamiento de combustible de 45.000 a 100.000 galones; adquirir o disponer de un predio vecino a la central; estructurar una solución solar con almacenamiento.

El predio actual de la central diésel se identifica con matrícula inmobiliaria No. 520-57022. Para su ampliación recomendó adquirir el inmueble colindante No. 520-57023, ubicado aproximadamente en las coordenadas 1.247874° de latitud y -70.233563° de longitud.

GENSA informó además que la Pequeña Central Hidroeléctrica de Mitú disponía de tres unidades en operación y una en reparación, mientras la central diésel contaba con cuatro grupos electrógenos. Para julio de 2026 se esperaba la llegada de una nueva unidad y se adelantaban gestiones para contratar otra adicional.

La empresa afirmó que desde 2025 venía estructurando un proyecto de generación solar fotovoltaica con almacenamiento para Mitú, susceptible de ser presentado al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas –FAZNI–.

En enero de 2026 adjudicó un contrato de prestación de servicios especializados para formular, estructurar y elaborar los entregables requeridos para solicitar la viabilización del proyecto ante FAZNI. No obstante, dicho contrato fue suspendido mientras se obtenía certeza sobre el predio y la aceptación social de la tecnología.

Según la comunicación No. 2026-IE-00001636 del 28 de julio de 2026: GENSA asumiría los estudios y diseños; el Gobierno nacional podría gestionar la financiación; todavía no existía predio seleccionado definitivamente; era necesario obtener aceptación comunitaria; el contrato de estructuración permanecía suspendido.

La empresa destacó como ventajas de la solución solar la reducción de la dependencia del transporte fluvial de combustible, la rapidez de instalación, la escalabilidad y la continuidad proporcionada por el almacenamiento en baterías.

GENSA informó que, mediante comunicación No. 2025-IE-00001943 del 11 de septiembre de 2025, solicitó a AATICAM identificar lotes de aproximadamente seis hectáreas que pudieran evaluarse para una solución fotovoltaica.

El 12 de diciembre de 2025 se realizó una mesa de trabajo en la maloca de la comunidad Timbo, en la cual se asumió el compromiso de estructurar una alternativa solar sobre un predio que sería identificado o asignado por AATICAM.

El 27 de diciembre de 2025 se efectuó otra reunión con el presidente de AATICAM y los capitanes de sus comunidades. Durante esa actividad se identificaron y georreferenciaron cuatro predios ubicados al costado derecho de la vía Santa Cruz– Mitú, bajo la línea eléctrica de 34,5 kV.

Posteriormente, GENSA consideró que dos de los predios presentaban restricciones ambientales que impedirían su utilización. No precisó en la contestación la naturaleza jurídica de esas restricciones ni aportó una determinación de la autoridad ambiental competente.

Además, identificó un quinto predio privado aproximadamente a 18 kilómetros de la cabecera municipal de Mitú. Sobre este inmueble era necesario contactar al propietario y negociar su eventual disponibilidad.

Mediante el radicado No. 2026-IE-00001636, GENSA solicitó al gobernador y al alcalde, colaborar en el acercamiento con el propietario del quinto predio; acompañar un encuentro con representantes de las comunidades urbanas de Mitú; gestionar el aval social de la iniciativa; contribuir a reactivar el contrato de estructuración y viabilizar recursos nacionales.

La empresa insistió en que la identificación y georreferenciación de los predios eran actuaciones preparatorias y no equivalían a su selección definitiva, adquisición o construcción.

GENSA sostuvo que la identificación de comunidades potencialmente afectadas, la determinación de afectación directa y la procedencia de la consulta previa corresponden al Ministerio del Interior–DANCP y no a la empresa.

Afirmó que sus reuniones con AATICAM fueron actividades preliminares de identificación y evaluación predial y que no implicaban reconocer una afectación directa.

No obstante, la documentación demuestra que; la empresa acudió directamente a una asociación indígena para identificar terrenos; se realizaron reuniones en una comunidad; participaron capitanes indígenas; se identificaron predios vinculados a AATICAM; se contempló la posible asignación de un terreno; se solicitó el aval social para reactivar el contrato; el proyecto había avanzado hasta la adjudicación de su estructuración.

GENSA no acreditó, en esta primera contestación, haber solicitado a la DANCP una determinación formal sobre la procedencia de consulta previa. Tampoco demostró que las reuniones efectuadas con AATICAM hubieran tenido la naturaleza, garantías, etapas o acompañamiento institucional de un proceso de consulta previa.

GENSA negó que su proyecto solar fuera necesariamente el mismo contemplado en la exposición de motivos de la iniciativa departamental. También negó haber adelantado actuaciones para adquirir acciones de CEELVA o participar como aliado estratégico. Indicó que las coincidencias temáticas —generación solar, ampliación de capacidad y atención de la demanda de Mitú— no eran suficientes para afirmar identidad entre ambos proyectos.

Con todo, solicitó, tener por contestada la tutela; declarar atendido el requerimiento probatorio; incorporar los anexos; declarar su falta de legitimación por pasiva; desvincularla; abstenerse de impartirle órdenes ajenas a sus competencias.

GENSA allegó documentos, entre otros:

- Radicado No. 2026-IE-00001076.
- Contrato Especial GGC No. 209 de 2013 y Otrosí No. 4.
- Contrato de Compraventa de Energía No. 027 de 2013 y Otrosí No. 25.
- Comunicación No. 2025-IE-00001943.
- Informe “Predios AATICAM Granja Solar”.
- Comunicaciones Nos. 2026-IE-00001228, 2026-IE-00001331 y 2026-IE-00001636.
- Informes operativos y soportes sobre las unidades de generación.
- Certificado de existencia y representación legal.

Alcaldía Municipal de Mitú

El alcalde Marco Alirio Porras Pérez informó que GENSA es la empresa encargada de generar energía eléctrica en el municipio, mientras CEELVA realiza su distribución en las zonas urbana, rural e indígena.

Añadió que actualmente se encontraba en construcción una granja solar en Mitú y precisó que el proyecto era liderado y ejecutado por la Gobernación del Vaupés.

Gerencia Departamental Colegiada del Vaupés de la Contraloría General de la República

El doctor Germán Moreno Lozano, en calidad de gerente departamental colegiado del Vaupés, rindió el informe solicitado en el numeral vigésimo del auto admisorio. Explicó que, conforme al artículo 267 de la Constitución Política, la vigilancia y el control fiscal se ejercen sobre la gestión de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. Preciso que el control fiscal es, por regla general, posterior y selectivo, sin perjuicio de su ejercicio preventivo y concomitante, el cual tiene carácter excepcional, no vinculante y no puede comportar coadministración ni pronunciamientos sobre la conveniencia de las decisiones de los gestores fiscales.

Señaló que esa Gerencia no tiene competencia para autorizar, aprobar, improbar o suspender operaciones societarias, determinar la conveniencia de la transformación de una empresa pública, definir las condiciones para la emisión o colocación de acciones, modificar estructuras de capital o seleccionar aliados estratégicos. Tampoco puede sustituir a la Asamblea Departamental, al Departamento del Vaupés, a los órganos societarios de CEELVA, a las autoridades sectoriales o al Ministerio del Interior. Aclaró, sin embargo, que la Contraloría conserva sus atribuciones para ejercer vigilancia y control sobre los recursos, bienes e intereses patrimoniales de naturaleza pública que lleguen a involucrarse en esas actuaciones.

Manifestó que no elaboró, promovió, estructuró, presentó ni intervino en el trámite del proyecto de ordenanza. Tampoco participó en la eventual emisión y colocación de acciones de CEELVA, en la selección de un aliado estratégico o en la determinación de las condiciones societarias de la operación. Agregó que no tiene competencia para establecer la procedencia de la consulta previa, identificar las comunidades titulares del derecho, coordinar su desarrollo o certificar la existencia de una afectación directa.

En relación con los recursos públicos comprometidos en proyectos energéticos, informó que solicitó información al Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos del Sistema General de Regalías. Esa dependencia consultó los aplicativos Mapa de Inversiones y el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control – GESPROY–, administrados por el Departamento Nacional de Planeación, y encontró varios proyectos financiados o cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías.

El primero corresponde al proyecto BPIN 2023005970033, denominado “Construcción de Sistemas Solares Fotovoltaicos en la Zona Rural del Departamento del Vaupés”, registrado como terminado, con una ejecución física del 99,88 % y financiera del 99,33 %. El segundo es el proyecto BPIN 2024005970024, denominado “Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Eléctrica del Sistema de Distribución Local del Municipio de Mitú – Departamento del Vaupés”, registrado como contratado en ejecución, por valor de \$15.479.794.305, con avance físico del 19 % y financiero del 50 %.

El tercer proyecto se identifica con el BPIN 2024005970187 y se denomina “Construcción de soluciones solares fotovoltaicas individuales en las comunidades de las zonas no interconectadas del departamento del Vaupés”. Fue reportado como terminado, por valor de \$8.772.399.334, con ejecución física del 100 % y financiera del 86,83 %. El cuarto corresponde al BPIN 2024005970195, denominado “Construcción de Sistemas de Generación Fotovoltaicos y Obras Complementarias para las Sedes Educativas del Departamento de Vaupés”, registrado como contratado en ejecución, por valor de \$5.041.323.931, con ejecución física del 85,26 % y financiera del 91,31 %.

Finalmente, relacionó el proyecto BPIN 2025005970002, denominado “Implementación de un Sistema de Generación Híbrido y Obras Complementarias para el Abastecimiento de Energía Eléctrica en el Municipio de Mitú Departamento del Vaupés”, registrado como contratado en ejecución, por valor de \$30.182.388.391, con ejecución física del 6,58 % y financiera del 49,85 %.

La entidad distinguió entre los proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, la eventual titularidad, transferencia, incorporación o capitalización de sus activos en CEELVA y la futura operación societaria de emisión y colocación de acciones. Indicó que la información consultada no permitía concluir que los recursos del Sistema General de Regalías estuvieran destinados a financiar la adquisición de acciones por parte del eventual aliado estratégico o la operación societaria prevista en el proyecto de ordenanza.

Respecto del proyecto BPIN 2023005970033, informó que fue objeto de la actuación especial de fiscalización CAT_659_2026, cuyo resultado se consignó en el Informe Final No. 021 de 2026. Esa actuación produjo dos hallazgos con incidencia fiscal por valor total de \$6.164.891.100, tres hallazgos administrativos y tres con incidencia disciplinaria. La Gerencia precisó que esos resultados corresponden al control efectuado sobre un proyecto particular financiado con recursos del Sistema General de Regalías y no constituyen una conclusión sobre la legalidad, conveniencia o existencia de detrimento patrimonial en la operación societaria proyectada para CEELVA.

También informó que los proyectos BPIN 2024005970024 y BPIN 2025005970002 no habían sido auditados por la dependencia especializada. No obstante, mediante radicado SIGEDOC No. 2026IE0090050 del 14 de agosto de 2026, la información fue trasladada a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata –DIARI– para la revisión y análisis que correspondiera en el marco del control preventivo y concomitante. En cuanto a los proyectos BPIN 2024005970187 y BPIN 2024005970195, indicó que sus antecedentes serían remitidos al contralor delegado intersectorial competente para evaluar su posible inclusión en el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal.

En lo relacionado con la valoración empresarial de CEELVA, señaló que no tenía conocimiento de la elaboración o aprobación de un estudio de valoración financiera de la empresa, de sus acciones o de una valoración económica preparada específicamente para la emisión y colocación accionaria. Explicó que el valor de los proyectos registrados en el Sistema General de Regalías es distinto de la valoración económica, financiera y patrimonial de CEELVA.

Añadió que el proyecto de ordenanza contemplaba, como condiciones previas a la emisión y colocación de acciones, una valoración financiera independiente, un estudio técnico que determinara el valor de las acciones, una certificación de sostenibilidad financiera, un concepto sobre el impacto patrimonial y, cuando resultara exigible, una certificación del revisor fiscal o del órgano competente sobre la razonabilidad de la valoración. Ninguno de esos documentos había sido conocido, evaluado o aprobado por la Gerencia Departamental, ni fue reportado por la dependencia especializada en regalías.

En cuanto a los eventuales riesgos fiscales, manifestó que su identificación requería información completa sobre la estructuración jurídica, financiera y patrimonial de la operación, el número y valor de las acciones, la composición accionaria definitiva, las

condiciones de entrada del inversionista, los aportes comprometidos, los activos que serían capitalizados y las obligaciones que asumirían las partes. Indicó que la transformación de CEELVA, la emisión de acciones o la reducción de la participación departamental al 80 % no permitirían afirmar aisladamente la existencia de daño fiscal, el cual requiere una lesión al patrimonio público susceptible de ser establecida y cuantificada.

La Gerencia se abstuvo de conceptuar sobre la procedencia de la consulta previa, la identificación de las comunidades titulares, la existencia de afectación directa, el ámbito territorial de la consulta y las autoridades representativas llamadas a intervenir, por considerar que esas materias no forman parte de sus competencias. Solicitó tener por rendido el informe, reconocer que no participó en los hechos que originaron la tutela y abstenerse de impartirle órdenes relativas a la consulta previa, la estructuración de la operación societaria, la valoración de CEELVA o la selección del eventual aliado estratégico, sin perjuicio de las competencias de vigilancia y control fiscal.

Como anexos aportó la comunicación SIGEDOC No. 2026IE0090055 del Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos del Sistema General de Regalías, la resolución de nombramiento del gerente, el acta de posesión y su documento de identificación.

Centrales de Energía Eléctrica del Vaupés S.A.S. E.S.P. – CEELVA

David Hernán Domínguez Quintero, gerente y representante legal de CEELVA S.A.S. E.S.P., solicitó negar el amparo respecto del proyecto de ordenanza y declarar que la empresa no vulneró ni amenazó el derecho fundamental a la consulta previa. Explicó que CEELVA no expide ordenanzas, no ha ejecutado la habilitación proyectada, no ha seleccionado un inversionista y no ha estructurado ni iniciado la granja solar vinculada al eventual aliado estratégico.

También solicitó levantar la medida provisional al momento de dictar sentencia, negar las pretensiones generales encaminadas a consultar medidas que produzcan afectaciones indirectas, involucrar indistintamente a todas las comunidades del departamento o imponer un plazo uniforme de seis meses.

Subsidiariamente, pidió que cualquier salvaguarda prospectiva se limitara a establecer que, cuando exista un proyecto energético concreto, territorialmente localizado y con evidencia razonable de afectación directa, su procedencia sea evaluada oportunamente por la autoridad competente.

CEELVA reconoció que fue constituida mediante documento privado del 6 de octubre de 2022 como empresa de servicios públicos oficial. Informó que el Departamento del Vaupés es su único accionista, con una participación pública del 100 %. De acuerdo con sus estatutos, el capital autorizado asciende a \$30.058.252.402, dividido en 200.000 acciones, mientras que el capital suscrito asciende a \$15.029.126.201, representado en 100.000 acciones con valor nominal individual de \$150.291,26201.

Admitió que su objeto social y cobertura institucional tienen vocación departamental y que entre sus usuarios actuales o potenciales existen personas y comunidades indígenas. No obstante, afirmó que la cobertura jurídica o potencial de la empresa no equivalía a una intervención material en cada territorio étnico y que la relación ordinaria de usuario del servicio no demostraba por sí misma un impacto diferenciado.

Respecto del proyecto de ordenanza, manifestó que autorizaba por doce meses las actuaciones administrativas, societarias, contractuales y jurídicas necesarias para la eventual transformación de CEELVA de empresa oficial a empresa mixta, la emisión del capital autorizado no suscrito y la vinculación de un aliado estratégico seleccionado mediante un procedimiento público, transparente, objetivo y competitivo. Indicó que la participación del Departamento no podría ser inferior al 80 % y que el articulado establecía condiciones, límites y controles anteriores a la materialización de la operación.

Reconoció que la exposición de motivos contemplaba la captación aproximada de \$30.000 millones y la construcción futura de una granja solar con capacidad mínima de 3 MWp y almacenamiento de 1 MWp en Mitú. Explicó que, al momento de contestar, esa referencia no se encontraba acompañada de predio, coordenadas, área de influencia, diseños, estudios de prefactibilidad o factibilidad, permisos, trámites ambientales, estudios de conexión, negociación de tierras, cronograma, contrato, socio seleccionado o inicio de obra.

Señaló que la eventual transformación no modificaría el objeto social de CEELVA, no autorizaría por sí misma la enajenación de activos estratégicos y no permitiría disminuir la participación departamental por debajo del 80 %, fusionar, escindir o liquidar la empresa sin una nueva ordenanza. Añadió que las tarifas y condiciones de prestación continuarían sometidas a la Ley 142 de 1994 y a la regulación del sector.

Informó que CEELVA no conocía si el Departamento había solicitado a la DANCP una determinación sobre la procedencia de consulta previa antes de radicar el proyecto. La empresa tampoco formuló esa solicitud, porque no fue la autora de la iniciativa ni la autoridad competente para aprobarla. Indicó que no fue citada por la Asamblea Departamental, no recibió solicitudes de consulta previa de AATIZCEM o de las nueve comunidades asociadas y no adelantó socialización específica sobre el proyecto de ordenanza.

La empresa afirmó que no existían manifestaciones de interés, ofertas, cartas de intención, memorandos de entendimiento, acuerdos, acercamientos, negociaciones ni potenciales adquirentes de las acciones. También indicó que no había realizado actuaciones con fundamento en el proyecto ni ejecutado actos societarios, contractuales o materiales amparados en la iniciativa.

CEELVA informó que el inventario certificado de infraestructura, la matriz de cobertura, los usuarios y las comunidades efectivamente atendidas se encontraban en consolidación. Señaló que no existía un proyecto estructurado de 3 MWp y almacenamiento de 1 MWp asociado al futuro aliado estratégico, y que las demás iniciativas energéticas mencionadas en la exposición de motivos debían diferenciarse según su originador, financiación, estado y territorio.

En sus argumentos jurídicos sostuvo que la consulta previa procede cuando existe evidencia razonable de una afectación directa sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que conforman la base de cohesión de una comunidad. Citó las sentencias SU-123 de 2018, SU-121 de 2022, T-446 de 2021, T-039 de 2024, T-416 de 2021 y T-189 de 2025. Afirmó que las medidas generales únicamente requieren consulta cuando producen una incidencia especial, intensa o diferenciada sobre un pueblo determinado.

En relación con la Sentencia C-054 de 2023, manifestó que esa providencia examinó normas sobre la administración y municipalización de áreas no municipalizadas, con incidencia directa en el autogobierno, autonomía territorial e identidad de las comunidades. Señaló que el plazo de seis meses mencionado por el accionante estaba contenido en una disposición declarada inexecutable y no fue establecido por la Corte como regla general para el desarrollo de las consultas.

CEELVA aportó la respuesta oficial EXT_S22-00070952-PQRSD-060765-PQR del 27 de julio de 2022, mediante la cual la entonces Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta

Previo examinó la creación de la empresa de energía del Vaupés y concluyó que no procedía iniciar consulta porque no se evidenciaba afectación directa, cambio material, obra civil o intervención de recursos naturales. La empresa aclaró que ese oficio no constituía una determinación automática sobre el proyecto de 2026, debido a que la iniciativa actual tenía un objeto diferente y su exposición de motivos incorporaba una alternativa de generación solar.

Finalmente, CEELVA manifestó su disposición de suministrar información y participar en los escenarios que convocaran las autoridades competentes. Añadió que, si en el futuro se estructuraba un proyecto energético concreto, territorialmente localizado y con evidencia razonable de afectación directa, activaría su deber de debida diligencia y acudiría a la DANCP para que evaluara la procedencia y oportunidad de la consulta. Solicitó negar el amparo frente a la empresa y, subsidiariamente, limitar cualquier orden prospectiva a proyectos futuros concretos sin imponer una consulta abstracta, departamental o fundada en afectaciones indirectas.

Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía, por conducto de apoderada judicial, explicó que su vinculación obedeció al requerimiento de información técnica sobre la prestación del servicio, la capacidad instalada, las iniciativas de generación y los posibles efectos de la transformación societaria de CEELVA. Señaló que no participó en la constitución de esa empresa, no ostenta la condición de accionista y no intervino en la elaboración, presentación o trámite del proyecto de ordenanza.

Informó que la prestación del servicio de energía eléctrica en la cabecera municipal de Mitú involucra agentes con funciones diferenciadas. GENSA administra, opera y mantiene los activos de generación de propiedad del Ministerio en virtud del Contrato Especial GGC-209 de 2013 y se encuentra a cargo de la generación. CEELVA desarrolla las actividades de distribución y comercialización y mantiene una relación contractual de compraventa con GENSA para suministrar energía a los usuarios finales.

Según la cartera ministerial, el sistema de generación de Mitú es híbrido y está compuesto por una Pequeña Central Hidroeléctrica con cuatro unidades de 500 kVA cada una, una Central Térmica Diésel integrada por seis unidades y la infraestructura complementaria. Informó que el sistema presta el servicio durante las veinticuatro horas y que históricamente ha registrado niveles de confiabilidad superiores al 98 %. Agregó que las cuatro unidades de la pequeña central hidroeléctrica se encontraban en operación.

El Ministerio señaló que se incorporó a la infraestructura la Unidad No. 6, marca MTU, con capacidad de 1.075 kW, y que se adquirió una unidad diésel Cummins KTA 38, con capacidad de 1.032 kVA, que se encontraba en proceso de incorporación a la Central Térmica Diésel. Indicó que esas actuaciones tenían por finalidad fortalecer la capacidad disponible y mantener la confiabilidad y continuidad del servicio.

Respecto de las iniciativas solares, manifestó que no se encontraba ejecutando directamente la construcción de una granja solar, un sistema solar centralizado o un proyecto fotovoltaico en Mitú o en el departamento del Vaupés. Informó, sin embargo, que se encontraba proyectada la posibilidad de estructurar una solución de generación solar con recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas –FAZNI–.

Señaló que esa alternativa estaba en etapa de planeación y proyección institucional y que su desarrollo dependería del cumplimiento de las etapas técnicas, jurídicas, administrativas y presupuestales, así como de los mecanismos de participación y concertación que resultaran aplicables. Añadió que aún no existía una definición definitiva sobre la ubicación, los predios o el área concreta en la cual eventualmente se desarrollaría.

El Ministerio informó también sobre la existencia de un parque solar fotovoltaico ubicado en el sector de Bosques de Murillo, promovido y ejecutado por la Gobernación del Vaupés y CEELVA con recursos del Sistema General de Regalías. Aclaró que no era ejecutor, contratante, responsable ni supervisor de ese proyecto y que las actuaciones relacionadas con su estructuración, ejecución y trámites correspondían a las entidades responsables.

En cuanto al proyecto de ordenanza, manifestó que no tenía competencia para aprobar, modificar o intervenir en la transformación societaria de CEELVA, definir su composición accionaria, autorizar la emisión o colocación de acciones, modificar sus estatutos, determinar la integración de sus órganos directivos o adoptar decisiones corporativas en nombre de la empresa. Añadió que tampoco había participado en la elaboración de los estudios societarios o financieros que pudieran sustentar la iniciativa.

Respecto de la consulta previa, reconoció la protección constitucional de los pueblos indígenas y la obligatoriedad del mecanismo cuando se configuran sus presupuestos. No obstante, sostuvo que la autoridad competente para determinar su procedencia es la

Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior. Indicó que no le constaba si la Gobernación había formulado una solicitud respecto del proyecto de ordenanza y que no administraba ni custodiaba los expedientes correspondientes.

El Ministerio afirmó que la existencia de comunidades indígenas en un territorio no permitía determinar automáticamente la procedencia de la consulta respecto de cualquier medida adoptada en ese lugar. Señaló que el análisis debía efectuarse a partir de las características, alcance y efectos concretos de la actuación y de la eventual existencia de una afectación directa.

También informó que la medida provisional recaía sobre las autoridades territoriales encargadas del trámite de la ordenanza y que no le imponía una obligación material relacionada con su suspensión, continuación o reanudación.

Finalmente, solicitó declarar su falta de legitimación en la causa por pasiva, pues no elaboró el proyecto, no intervino en su presentación o trámite, no tiene competencia para aprobarlo o sancionarlo y tampoco puede adoptar las decisiones societarias de CEELVA ni determinar definitivamente la procedencia de la consulta. Subsidiariamente, pidió negar cualquier pretensión de amparo dirigida contra esa cartera por ausencia de una acción u omisión atribuible. Como anexos aportó el poder conferido a la apoderada y solicitó tener como pruebas los documentos incorporados con su contestación.

Contestación del Departamento del Vaupés

El Departamento del Vaupés, por conducto del director departamental de Asuntos Jurídicos y Judiciales, Sebastián Castaño Quinchía, solicitó negar el amparo constitucional. Sostuvo que el proyecto de ordenanza no contiene una medida susceptible de afectar directa y diferenciadamente a las comunidades representadas por AATIZCEM, debido a que se limita a autorizar, durante un término de doce meses, la realización de actuaciones administrativas, societarias, contractuales y jurídicas encaminadas a una eventual transformación de CEELVA S.A.S. E.S.P. En consecuencia, pidió declarar que no vulneró ni amenazó el derecho fundamental a la consulta previa y levantar la medida provisional, por cuanto la Asamblea Departamental no habría iniciado la discusión del proyecto ni se habrían adelantado actuaciones societarias, contractuales o materiales con fundamento en esa iniciativa.

La entidad territorial reconoció que CEELVA fue constituida en 2022 como una empresa de servicios públicos oficial, que el Departamento del Vaupés es su único accionista y que la totalidad de su capital es de naturaleza pública. Indicó que, de acuerdo con la certificación expedida el 13 de agosto de 2026, el capital suscrito asciende a \$15.029.126.201, representado en cien mil acciones, mientras que el capital autorizado corresponde a \$30.058.252.402, dividido en doscientas mil acciones. Agregó que la iniciativa conservaría una participación departamental no inferior al ochenta por ciento y sujetaría el eventual ingreso de un inversionista privado a un procedimiento público, transparente, objetivo y competitivo.

Explicó que el proyecto de ordenanza no selecciona un aliado estratégico, no celebra contratos, no modifica por sí mismo los estatutos de CEELVA, no determina predios, coordenadas o áreas de influencia, ni autoriza la adquisición u ocupación de tierras. Tampoco aprueba diseños de ingeniería, conexiones eléctricas, licencias, permisos, obras o intervenciones sobre recursos naturales. Señaló que, antes de cualquier transformación, deberán adelantarse una valoración independiente de la empresa, los correspondientes estudios técnicos, jurídicos, financieros y de sostenibilidad, la elaboración del reglamento de suscripción de acciones, la definición de la composición accionaria proyectada y la reforma estatutaria pertinente. Añadió que la iniciativa excluye la modificación del objeto social, la enajenación de activos estratégicos, la reducción de la participación pública por debajo del límite establecido, así como la fusión, escisión o liquidación de CEELVA sin una nueva autorización de la Asamblea Departamental.

En relación con el proyecto energético descrito en la exposición de motivos, el Departamento admitió que allí se contempla, como propósito programático, obtener aproximadamente treinta mil millones de pesos provenientes del futuro aliado estratégico para construir una solución de generación solar de, por lo menos, 3 MWp, acompañada de un sistema de almacenamiento de 1 MWp en Mitú. Sin embargo, afirmó que esa referencia no corresponde todavía a un proyecto, obra o actividad susceptible de ejecución, debido a que no cuenta con predio, localización, coordenadas, área de influencia, estudios de prefactibilidad o factibilidad vinculados a un lugar determinado, diseños, permisos, trámite ambiental, estudio de conexión, negociación de tierras, cronograma, contrato, inversionista seleccionado u obra material.

Precisó que no existen manifestaciones de interés, ofertas, cartas de intención, memorandos de entendimiento, acercamientos, negociaciones ni posibles adquirentes

de las acciones. Afirmó que no resultaría jurídicamente procedente iniciar ese procedimiento mientras no exista una ordenanza vigente que lo autorice. También sostuvo que CEELVA no ha adelantado actuación alguna con fundamento en la autorización proyectada y que la mención de una capitalización aproximada de treinta mil millones de pesos expresa una finalidad de planeación dirigida a reducir la dependencia de la generación diésel, pero no determina el lugar, las condiciones ni los efectos de la eventual infraestructura.

Respecto de otras iniciativas energéticas mencionadas en la exposición de motivos, entre ellas los proyectos identificados con BPIN 202500597002 e ID 1752238 y la alternativa que GENSA viene estructurando mediante la evaluación de varios predios, el Departamento sostuvo que no pueden considerarse automáticamente como componentes del proyecto que desarrollaría el futuro aliado de CEELVA. Explicó que cada iniciativa cuenta con un originador, una fuente de financiación, un estado de estructuración, una localización y unos impactos potenciales propios, por lo que, en su criterio, deben ser examinadas separadamente.

En cuanto al trámite surtido ante la Asamblea Departamental, informó que la iniciativa fue radicada el 6 de agosto de 2026, pero que el Departamento desconocía el número que le había sido asignado porque no había sido convocado para su socialización. Manifestó que no se habían realizado debates en comisión ni en plenaria, no se conocía ponencia y tampoco se habían producido votaciones, aprobación, sanción, publicación o ejecución. Agregó que la medida provisional fue acatada y que la Asamblea no había continuado el trámite del proyecto.

Sobre la consulta previa, el Departamento aceptó la diversidad étnica y cultural del Vaupés, la presencia significativa de pueblos indígenas y la protección constitucional reforzada de la cual son titulares. No obstante, sostuvo que esas circunstancias no sustituyen el examen concreto de afectación directa previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Afirmó que la cobertura departamental del objeto social de CEELVA y la existencia de usuarios indígenas actuales o potenciales no demuestran, por sí solas, una interferencia diferenciada en la autonomía, la identidad, el territorio, las formas de subsistencia, las estructuras sociales o culturales ni en la situación jurídica de una comunidad determinada.

Indicó que la exposición de motivos contiene referencias a las comunidades rurales e indígenas y a las particularidades territoriales del departamento, aunque reconoció que no incorpora un análisis específico acerca de la eventual afectación directa. Asimismo,

informó que no identificó una solicitud contemporánea presentada ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa relacionada específicamente con el proyecto de ordenanza de 2026. Según expuso, la falta de ese pronunciamiento no configura por sí misma la vulneración alegada, pues la procedencia de la consulta dependería de los efectos materiales y previsibles de la medida.

La contestación se refirió al oficio EXT_S22-00070952-PQRSD-060765-PQR del 27 de julio de 2022, mediante el cual la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa examinó la creación de la empresa de energía del Vaupés y concluyó que no procedía iniciar un proceso consultivo, al no advertir un cambio material, una obra civil, una intervención sobre recursos naturales o una afectación directa sobre comunidades étnicas. El Departamento aclaró que no invocaba ese concepto como una autorización automática para el proyecto de 2026, dado que ambos asuntos no son idénticos y la actual exposición de motivos incorpora un objetivo relacionado con generación solar, sino como un antecedente institucional acerca de la diferencia entre la existencia o transformación corporativa de una empresa y la ejecución posterior de un proyecto territorialmente definido.

Como fundamento de su postura, citó el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, los artículos 1, 7, 40, 330 y 365 de la Constitución, las disposiciones pertinentes de las leyes 21 de 1991, 142 de 1994, 689 de 2001 y 2200 de 2022, así como las sentencias SU-123 de 2018, SU-121 de 2022, T-416 de 2021, T-039 de 2024, T-393 de 2024, C-359 de 2024, C-448 de 2025 y T-189 de 2025. A partir de esas decisiones, señaló que la consulta previa requiere elementos que permitan prever razonablemente una afectación directa, positiva o negativa, sobre una comunidad identificable, y que las incidencias generales deben ser atendidas mediante mecanismos ordinarios de información, participación y diálogo.

En particular, distinguió el asunto examinado en la Sentencia C-054 de 2023, por considerar que aquella decisión se ocupó de normas sobre la administración y municipalización de áreas no municipalizadas que incidían intensamente en el autogobierno, la autonomía territorial y la identidad de los pueblos indígenas. Añadió que el término de seis meses mencionado por el accionante se encontraba previsto en el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022, declarado inexecutable, y no correspondía a una regla temporal creada directamente por la Corte Constitucional.

El Departamento manifestó que la ausencia de consulta previa en esta etapa no excluye el derecho a la participación. En tal sentido, expresó que, si el trámite de la ordenanza pudiera reanudarse, suministraría información clara, promovería ante la Asamblea

Departamental escenarios efectivos de participación y concurriría a ellos con respeto por la representatividad de AATIZCEM y de las demás autoridades indígenas. También señaló que, si posteriormente llegara a estructurarse un proyecto energético concreto, territorialmente localizado y con impactos identificables, debería solicitarse oportunamente a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa la evaluación sobre la procedencia del proceso consultivo antes de adoptar decisiones irreversibles o iniciar su ejecución.

En cuanto al alcance subjetivo de la acción, reconoció la legitimación inicial de AATIZCEM respecto de las nueve comunidades que agrupa, pero se opuso a extender automáticamente sus efectos a todas las comunidades y organizaciones indígenas del departamento. Sostuvo que una eventual orden debería respetar la autonomía representativa de las demás organizaciones y distinguir entre la consulta previa derivada de una afectación directa y los mecanismos generales de participación aplicables a incidencias indirectas.

Finalmente, informó que cumplió la orden de divulgación mediante la publicación de la demanda y del auto admisorio en el portal institucional de la Gobernación. Aportó los documentos que acreditan la representación judicial del Departamento, el proyecto de ordenanza, su exposición de motivos, los estatutos de CEELVA, la certificación sobre su composición accionaria, el concepto emitido por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa en 2022, la constancia de publicación institucional y los directorios elaborados por la Secretaría de Asuntos Étnicos y Comunitarios. Estos últimos contienen la identificación de las asociaciones de autoridades tradicionales, consejos indígenas, representantes legales, datos de contacto y comunidades que integran cada organización. Como petición subsidiaria, solicitó que cualquier salvaguarda se circunscribiera al fortalecimiento de la información y la participación durante el trámite de la ordenanza y a la evaluación oportuna de la consulta previa frente a un futuro proyecto, obra o actividad suficientemente definido.

Memorial de desistimiento de AATIZCEM

Jhon Jaider Medellín Restrepo, en calidad de presidente de AATIZCEM y manifestando actuar en representación de las comunidades indígenas asociadas, solicitó tener por desistida la acción de tutela y levantar inmediatamente la medida provisional decretada en el auto admisorio. El memorial no indicó las razones de esa determinación ni aportó constancias de su socialización o aprobación por las comunidades representadas.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio se opuso a las pretensiones y solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, al sostener que no intervino en la formulación o tramitación del proyecto de ordenanza y que sus competencias se concentran en la formulación y dirección de la política ambiental nacional.

En relación con el proyecto solar, señaló que sus impactos dependerán de la localización, capacidad, extensión, tecnología, infraestructura asociada, ecosistemas y comunidades presentes. Preciso que, por no haberse definido las coordenadas ni las características técnicas del proyecto, no era posible identificar concretamente las áreas protegidas o ecosistemas involucrados. Indicó que la CDA sería la autoridad competente para los permisos relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales y explico que los proyectos solares con capacidad inferior a 10 MW no requieren licencia ambiental, sin perjuicio de las concesiones, permisos de vertimientos, aprovechamientos forestales, ocupaciones de cauce y demás instrumentos que resulten aplicables.

Contraloría Departamental del Vaupés

La Contraloría Departamental manifestó que no fue señalada como autora de la vulneración y circunscribió su intervención al control fiscal y a la protección del patrimonio público. Informó que la participación accionaria del Departamento en CEELVA constituye un activo público sujeto a vigilancia, pero que en los documentos examinados no encontró una apropiación presupuestal, transferencia o aporte público específicamente destinado a financiar la proyectada granja solar.

Indicó que no conocía una valoración financiera definitiva de CEELVA ni un estudio concluyente sobre el valor económico del proyecto solar. Señaló que la transformación societaria y la emisión de acciones no permiten establecer por sí solas la existencia de un detrimento patrimonial cierto. No obstante, identificó riesgos fiscales potenciales relacionados con la valoración de CEELVA y de las acciones, el precio de colocación, la correspondencia entre el aporte del inversionista y la participación que recibiría, así como la eventual dilución del capital público. Añadió que una conclusión fiscal definitiva requeriría examinar los estudios de valoración, el reglamento de emisión, el precio de las acciones, el aporte efectivo del inversionista y las condiciones finales de la operación.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Superintendencia informó que no encontró peticiones, quejas o recursos presentados por el accionante relacionados con los hechos de la tutela y solicitó negar las pretensiones respecto de esa entidad.

Explicó que GENSA desarrolla la generación de energía en Mitú y tiene a su cargo la operación y mantenimiento de las centrales diésel e hidroeléctrica, mientras que CEELVA realiza la distribución y comercialización, incluida la operación de las redes, medición, facturación y atención de los usuarios. Agregó que la generación solar podría diversificar las fuentes y complementar la capacidad existente, aunque su aporte efectivo deberá establecerse mediante estudios técnicos. Preciso que no le corresponde definir la localización, financiación, ejecución o conveniencia del proyecto, ni pronunciarse sobre la viabilidad de la transformación societaria de CEELVA, pues sus funciones se limitan a la inspección, vigilancia y control de los prestadores.

Memorial presentado por CEELVA

El gerente y representante legal de CEELVA, David Hernán Domínguez Quintero, solicitó información sobre el trámite impartido al desistimiento presentado por el accionante y pidió definir la continuidad, modificación o levantamiento de la medida provisional. Manifestó que la empresa ha observado la suspensión decretada y reconoció que, mientras no exista una decisión judicial sobre el desistimiento, las autoridades vinculadas deben continuar cumpliendo las órdenes impartidas. Finalmente, solicitó que, si se dispone la terminación de la tutela y el levantamiento de la medida, esa decisión sea comunicada al Departamento y a la Asamblea Departamental del Vaupés.

INFORMES ALLEGADOS DESPUÉS DEL AUTO DE VINCULACIÓN

Alcaldía de Mitú

Remitió un correo denominado “respuesta a la tutela”. Sin embargo, el documento incorporado reproduce principalmente la comunicación mediante la cual el Juzgado notificó el auto de vinculación, sin que se identifique un informe sustancial sobre las gestiones adelantadas frente al oficio enviado por GENSA, el predio ubicado a 18 kilómetros de Mitú o el proyecto Bosques de Murillo.

Gobernación del Vaupés

Acreditó la publicación de la providencia y del aviso de convocatoria en sus medios institucionales. Asimismo, respondió el oficio de GENSA y manifestó su disposición para facilitar el acercamiento con el propietario del predio ubicado aproximadamente a 18 kilómetros de Mitú y acompañar la socialización del proyecto con las comunidades.

Aclaró que ese acompañamiento no constituye disponibilidad jurídica del inmueble, compromiso económico, aval técnico, ambiental o comunitario, y que GENSA debe suministrar la información técnica, financiera, ambiental y social del proyecto y adelantar los procedimientos de participación o consulta previa que resulten exigibles.

GENSA S.A. E.S.P.

Informó que el Ministerio de Minas y Energía le ordenó, en junio de 2025, estructurar un proyecto FAZNI para renovar integralmente el parque de generación de Mitú, cubrir el ciento por ciento de la demanda actual y considerar su crecimiento durante diez años. La alternativa contempla inicialmente 4,5 MWp de generación solar y 3 MWh de almacenamiento.

Para estructurar el proyecto, GENSA celebró con SERKET S.A.S. el Contrato 140-13.07-0084-2026 por \$598.500.000. La ejecución se encuentra suspendida, no se han efectuado desembolsos y todavía no existe presupuesto ni cronograma definitivo para construir la obra. La financiación se gestionaría ante el FAZNI, pero no existe asignación definitiva de recursos. Tampoco se encuentran definidos el constructor, el propietario de los activos ni el responsable de su administración, operación y mantenimiento.

GENSA señaló que AATICAM participó en la identificación de cuatro alternativas prediales y que se evaluó un quinto inmueble particular. Varias opciones presentan superposición con humedales del Bajo Vaupés, la Reserva Forestal de la Amazonía o territorios indígenas. Reconoció que no ha solicitado a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa la determinación de procedencia del proceso consultivo, debido a que aún no se ha seleccionado el predio definitivo. Finalmente, afirmó que su proyecto no guarda relación acreditada con Bosques de Murillo, con la transformación societaria de CEELVA ni con el proyecto de ordenanza departamental.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico —CDA—

Adujo que las alternativas prediales presentadas por GENSA se superponen con resguardo indígena y reserva forestal, circunstancia que genera restricciones ambientales y territoriales. Identificó como impactos previsibles la pérdida de cobertura vegetal y biodiversidad, compactación del suelo, afectaciones hídricas, alteración microclimática, ruido y riesgos derivados del manejo de baterías y paneles.

También precisó que el parque solar Bosques de Murillo cuenta con permiso de aprovechamiento forestal único, otorgado mediante Resolución DG 021-26 del 29 de

enero de 2026 a la Unión Temporal Energía Eléctrica, actualmente sometido a seguimiento ambiental.

Procuraduría Regional de Instrucción del Vaupés

Arguyo que, revisados sus sistemas de información, no encontró antecedentes relacionados con los hallazgos de la actuación CAT_659_2026 ni registros de quejas, solicitudes o actuaciones disciplinarias vinculadas con los hechos de la tutela o con la consulta previa objeto del proceso.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA—

Manifestó que las coordenadas examinadas no se superponen con proyectos, licencias o trámites ambientales de su competencia y que tampoco encontró expedientes relacionados con CEELVA. Explicó que los permisos regionales corresponden a la CDA y que la determinación de procedencia y coordinación de la consulta previa compete al Ministerio del Interior. Por ello, solicitó su desvinculación.

Contraloría General de la República

Detalló que los proyectos solares mencionados en la exposición de motivos han sido financiados o cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías. En particular, señaló que el proyecto BPIN 2023005970033, denominado “Construcción de Sistemas Solares Fotovoltaicos en la Zona Rural del Departamento del Vaupés”, fue ejecutado por CEELVA y se encuentra terminado.

La actuación especial de fiscalización CAT_659_2026 produjo dos hallazgos fiscales por \$6.164.891.100, tres hallazgos administrativos y tres con incidencia disciplinaria. Los hallazgos fiscales fueron trasladados al Grupo de Responsabilidad Fiscal del Sistema General de Regalías y los disciplinarios a la Procuraduría General de la Nación.

También informó que el proyecto BPIN 2025005970002, denominado “Implementación de un Sistema de Generación Híbrido y Obras Complementarias para el Abastecimiento de Energía Eléctrica en el Municipio de Mitú”, se encuentra contratado por \$30.182.388.391, con una ejecución física del 6,58 % y financiera del 49,85 %. Respecto de este y otros proyectos no auditados, dispuso trasladar la información a la DIARI para su análisis dentro del control preventivo y concomitante.

Coadyuvancia de Ximena Osorio Osorio

Solicitó ser reconocida como coadyuvante del accionante. Sostuvo que la alternativa FAZNI permitiría financiar con recursos nacionales la renovación de la generación de

Mitú, mientras que el proyecto de ordenanza autorizaría la incorporación de capital privado y una operación financiera cuya necesidad debía esclarecerse. Solicitó mantener la medida provisional, acceder al amparo y recaudar información sobre la financiación nacional, el endeudamiento proyectado y la transformación societaria de CEELVA.

Asamblea Departamental del Vaupés

La Asamblea acreditó la publicación de la providencia y afirmó que no adelantó ponencias, debates o votaciones mientras estuvo vigente la medida provisional. Informó que las sesiones extraordinarias culminaron el 22 de agosto de 2026 y que el proyecto no fue aprobado en primer debate. Por ello, sostuvo que debía archivar conforme al artículo 98 de la Ley 2200 de 2022, sin que esa actuación implicara desconocer o levantar la medida provisional.

Ministerio del Interior —Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa—

El Ministerio informó que no recibió solicitud de la Gobernación, GENSA u otro ejecutor para determinar la procedencia de la consulta previa respecto del proyecto de ordenanza o de la granja solar. Explicó que la Dirección no inicia oficiosamente ese procedimiento, pues su intervención se activa cuando el responsable de la medida o del proyecto presenta la solicitud y aporta información suficiente sobre su localización, coordenadas, área de influencia y comunidades potencialmente afectadas.

Sostuvo que la iniciativa de ordenanza contiene una autorización societaria y que el proyecto solar se encuentra en una etapa preliminar, sin predio ni área de influencia definitiva, razón por la cual, en su criterio, no existe todavía un objeto cierto que permita decidir sobre la procedencia de la consulta. También afirmó que la Sentencia C-054 de 2023 se refiere a la administración y municipalización de áreas no municipalizadas y no determina automáticamente la procedencia de consulta en este asunto.

Finalmente, solicitó declarar la falta de legitimación por pasiva o desvincular al Ministerio. Subsidiariamente, pidió precisar que no puede ordenársele iniciar de oficio la consulta previa mientras no exista una solicitud formal acompañada de la información técnica y territorial correspondiente. No obstante, expresó su disposición para orientar al Departamento sobre la ruta administrativa que deberá seguir cuando el proyecto cuente con un área de influencia definida.

Los demás sujetos procesales guardaron silencio durante el término concedido para actuar.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es un derecho público subjetivo del que goza toda persona para obtener del Estado, a través de la Rama Judicial, la protección inmediata de sus derechos constitucionales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o por la omisión de cualquier entidad pública o incluso de los particulares, en ciertos casos.

PROBLEMA JURÍDICO

El Despacho formula el siguiente problema jurídico de fondo:

¿Vulneraron o amenazaron el Departamento del Vaupés, la Asamblea Departamental, GENSA S.A. E.S.P. y el Ministerio del Interior —Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa— los derechos fundamentales a la consulta previa, la participación efectiva, la autonomía, la integridad cultural y territorial de las comunidades indígenas representadas por AATIZCEM y de aquellas integradas en AATICAM, al formular y radicar una iniciativa destinada a transformar a CEELVA S.A.S. E.S.P. de empresa oficial en empresa mixta, incorporar capital privado y financiar infraestructura solar y, paralelamente, estructurar un proyecto fotovoltaico financiable con recursos del FAZNI, identificar y georreferenciar predios relacionados con territorios indígenas y adelantar actuaciones técnicas, ambientales y sociales, sin activar previamente el procedimiento dirigido a determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa?

Para resolver ambos problemas jurídicos, el Despacho seguirá una ruta metodológica articulada en siete ejes temáticos.

En el **primer eje** examinará las cuestiones previas y los requisitos de procedibilidad de la acción. Para ello estudiará el alcance de la representación ejercida por AATIZCEM, los efectos del desistimiento presentado por su representante legal, la eventual carencia actual de objeto derivada del archivo del proyecto de ordenanza, la inmediatez y la subsidiariedad del amparo, así como la necesidad de emitir un pronunciamiento de fondo ante la posibilidad de repetición de las actuaciones cuestionadas.

En el **segundo eje** reiterará el marco constitucional e internacional de protección reforzada de los pueblos indígenas. En particular, se referirá a los derechos a la diversidad étnica y cultural, la autonomía, la autodeterminación, la participación y la integridad

territorial, de conformidad con los artículos 1, 2, 7, 40, 70, 79, 93, 329 y 330 de la Constitución y con el Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante la Ley 21 de 1991.

En el **tercer eje** delimitará el contenido y alcance del derecho fundamental a la consulta previa. Examinará el concepto de afectación directa, su dimensión positiva y negativa, los criterios para identificarla y la diferencia entre consulta previa, participación general, socialización, información y consentimiento libre, previo e informado. También precisará que la intervención de autoridades o representantes indígenas en reuniones preliminares no equivale necesariamente al agotamiento del proceso consultivo.

En el **cuarto eje** estudiará la oportunidad de la consulta previa frente a medidas y proyectos desarrollados progresivamente. Determinará si el deber de protección surge únicamente cuando se seleccionan definitivamente el predio, el ejecutor y los diseños, o si debe activarse desde etapas anteriores cuando las decisiones de estructuración, localización, financiación o configuración técnica pueden condicionar las alternativas disponibles y producir una afectación directa sobre comunidades determinadas.

En el **quinto eje** precisará la distribución de responsabilidades institucionales. Examinará las obligaciones de la autoridad promotora de una medida administrativa o normativa, los deberes del ejecutor de un proyecto, obra o actividad y las competencias de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa para determinar la procedencia y oportunidad del proceso consultivo. En particular, establecerá el alcance de la afirmación del Ministerio del Interior según la cual esa Dirección no actúa de oficio y su intervención requiere una solicitud acompañada de información suficiente sobre el proyecto y su área de influencia.

En el **sexto eje** analizará el contexto ambiental, energético y fiscal acreditado en el expediente. Para ello diferenciará el proyecto de ordenanza relacionado con CEELVA, la alternativa FAZNI estructurada por GENSA, el parque solar Bosques de Murillo y los demás proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Asimismo, examinará la información sobre la superposición de los predios evaluados con resguardos indígenas y reservas forestales y los hallazgos fiscales identificados por la Contraloría General de la República, exclusivamente como elementos contextuales relevantes para valorar la debida diligencia exigible, sin declarar responsabilidades propias de otras autoridades.

En el **séptimo eje** resolverá el caso concreto a partir del material probatorio recaudado. En primer término, determinará los efectos del desistimiento y del archivo del proyecto

de ordenanza; en segundo lugar, establecerá la naturaleza, finalidad y grado de concreción de la iniciativa de transformación de CEELVA; en tercer lugar, examinará separadamente las actuaciones adelantadas por GENSA respecto del proyecto FAZNI y de los predios relacionados con AATICAM; en cuarto lugar, valorará la respuesta institucional del Departamento, la Asamblea, GENSA y el Ministerio del Interior frente al estándar de debida diligencia reforzada aplicable a los pueblos indígenas; y, finalmente, definirá si procede conceder el amparo y adoptar medidas de protección, prevención, coordinación y no repetición.

INMEDIATEZ

La inmediatez es un requisito de procedibilidad inherente a la naturaleza preferente y sumaria de la acción de tutela. Su finalidad consiste en preservar la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, de modo que el juez constitucional no sea llamado a resolver controversias desprovistas de urgencia constitucional. Sin embargo, esta exigencia no equivale a un término de caducidad. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la inmediatez debe valorarse conforme a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues el artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela puede interponerse «en todo momento». Por tanto, el juez no puede declarar la improcedencia del amparo con fundamento exclusivo en el transcurso objetivo del tiempo, sino que debe examinar si, en las circunstancias concretas, la solicitud conserva actualidad constitucional³.

La Corte también ha señalado que el plazo razonable no se computa necesariamente desde el primer hecho generador de la vulneración, en especial cuando se trata de amenazas u omisiones que se prolongan en el tiempo. En esos eventos, la lesión constitucional no se agota en un acto único, sino que se actualiza mientras persista la situación que compromete los derechos fundamentales. Por ello, el análisis de inmediatez debe atender, al menos, a tres criterios: (i) la existencia de razones válidas que expliquen la ausencia de una reclamación judicial anterior; (ii) la permanencia de la amenaza o vulneración, aunque su origen sea anterior; y (iii) la desproporción que supondría exigir al accionante una carga temporal estricta cuando se encuentra en condición de debilidad manifiesta⁴.

En el caso concreto, el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho. El proyecto de ordenanza cuestionado fue radicado ante la Asamblea Departamental del Vaupés el 6

³ Corte Constitucional, Sentencia T-246 de 2015, Sala Octava de Revisión, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez, numeral 2.3. Allí la Corte precisó que la inmediatez no es una regla de caducidad, sino un principio orientado a proteger la seguridad jurídica y los derechos de terceros.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-050 de 2025.

de agosto de 2026 y la acción de tutela fue promovida pocos días después, cuando la iniciativa se encontraba en condiciones de iniciar su trámite. Por consiguiente, entre el hecho que originó la presunta amenaza y la solicitud de protección transcurrió un término breve y razonable. Además, para ese momento subsistía la posibilidad de que el proyecto fuera debatido, aprobado y sancionado sin que se hubiese determinado previamente la procedencia de la consulta previa. A ello se añade que las actuaciones relacionadas con la estructuración del proyecto solar de GENSA, la evaluación de alternativas prediales vinculadas con AATICAM y la ausencia de pronunciamiento de la autoridad competente sobre la procedencia del proceso consultivo constitúan situaciones actuales y continuadas. En consecuencia, la solicitud conservaba plena actualidad constitucional al momento de su presentación y no se advierte inactividad injustificada del accionante que permita desvirtuar el cumplimiento de este presupuesto.

SUBSIDIARIEDAD

La Corte Constitucional ha definido la subsidiariedad como el requisito que impone acudir, en principio, a los mecanismos ordinarios de defensa judicial, por cuanto la acción de tutela fue concebida como un mecanismo residual y excepcional de protección de derechos fundamentales, no como una vía sustitutiva de los procedimientos previstos en la normatividad vigente. Por ello, la tutela solo procede cuando no existe otro medio de defensa judicial, cuando el existente no resulta idóneo o eficaz en concreto, o cuando se pretende evitar la consumación de un perjuicio irremediable⁵.

No obstante, la sola existencia formal de otro mecanismo judicial no basta para declarar la improcedencia de la acción. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el juez debe adelantar un juicio concreto de idoneidad y eficacia, orientado a determinar si el medio alternativo ofrece una solución clara, definitiva y precisa, y si, en términos cualitativos y temporales, brinda una protección equivalente a la que podría otorgar el juez constitucional⁶.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-296 de 2008, Sala Novena de Revisión, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández, numeral 3.2: "Es criterio reiterado de esta Corporación, que en materia de amparo judicial de los derechos fundamentales, la acción de tutela es el último mecanismo judicial para la defensa de esos derechos, al que puede acudir el afectado por su violación o amenaza sólo después de ejercer infructuosamente todos los medios de defensa judicial ordinarios, o ante la inexistencia de los mismos."

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-084 de 2015, Sala Primera de Revisión, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa, numeral 3.3: "el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela".

En ese sentido, un remedio judicial puede encontrarse formalmente disponible y ser idóneo en abstracto, pero resultar ineficaz en concreto si la protección que puede otorgar no se presta en el momento indicado y, por esa razón, resulta tardía frente a la urgencia constitucional acreditada.

La Corte Constitucional ha reiterado que los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional, entre otras razones, por la persistencia de patrones de discriminación, la presión de la cultura mayoritaria sobre sus modos de vida y la afectación que el conflicto armado ha generado en sus territorios, costumbres y formas de existencia⁷.

En el caso concreto, el requisito de subsidiariedad se encuentra satisfecho. La controversia no se dirige contra una ordenanza aprobada y sancionada ni contra un acto administrativo definitivo susceptible de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al momento de promoverse el amparo, lo cuestionado era la radicación y eventual trámite de una iniciativa normativa que podía ser debatida y aprobada sin que previamente se hubiese determinado la procedencia de la consulta. Tampoco existía un acto definitivo relacionado con la estructuración del proyecto solar de GENSA que las comunidades pudieran demandar. En consecuencia, no se encontraba disponible un mecanismo ordinario que permitiera obtener, de manera preventiva y oportuna, la protección reclamada antes de que avanzaran las decisiones susceptibles de producir la afectación alegada.

Aun si se considerara posible acudir posteriormente al medio de control de nulidad contra la eventual ordenanza o a una acción popular para proteger el ambiente y el patrimonio público, esos instrumentos no brindarían en este caso una protección equivalente. El primero exigiría esperar la expedición del acto cuya adopción precisamente se pretendía evitar mientras se esclarecía la procedencia de la consulta previa; el segundo protege derechos e intereses colectivos, pero no sustituye el mecanismo judicial específico para salvaguardar el derecho fundamental a la consulta previa de una comunidad étnicamente diferenciada. Tampoco los procedimientos fiscales, disciplinarios o ambientales permiten resolver directamente la controversia sobre la eventual afectación de la autonomía, el territorio y la integridad cultural de los pueblos indígenas.

⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-217 de 2017, expediente T-5605835, M.P. María Victoria Calle Correa, 18 de abril de 2017, f.j. 67.

La Corte Constitucional ha reconocido que la acción de tutela constituye, por regla general, el mecanismo judicial adecuado para proteger el derecho fundamental a la consulta previa, debido a que los medios ordinarios no suelen ofrecer una respuesta suficientemente oportuna frente a medidas o proyectos que pueden afectar directamente a comunidades étnicas.⁸ Esta conclusión adquiere especial relevancia en el presente asunto, dada la condición de sujetos colectivos de especial protección constitucional de las comunidades involucradas, la necesidad de que la consulta —si resulta procedente— se adelante antes de la adopción o ejecución de las decisiones y la ausencia de otro instrumento judicial que garantizara una protección preventiva con eficacia equivalente. Por tanto, la acción de tutela procede como mecanismo principal y definitivo.

(i) LA OBLIGACIÓN DE CERTIFICAR LA PROCEDENCIA DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

1. Del derecho fundamental a la consulta previa se desprenden obligaciones de respeto, protección y garantía a cargo del Estado⁹. Estas obligaciones incluyen, entre otras, (i) evitar que los agentes del Estado desconozcan este derecho, (ii) “tomar todas las medidas necesarias para amparar ese derecho de los grupos étnicos”¹⁰ y (iii) llevar a cabo una adecuada demarcación de los territorios de los grupos étnicos y (iv) garantizar la existencia de una institucionalidad capaz de asegurar que las consultas sean realizadas en debida forma en aquellos casos exigidos por la Constitución”¹¹. La Sala resalta que la jurisprudencia ha enfatizado que una de las obligaciones más relevantes a cargo del Estado es *la certificación de la procedencia de la consulta previa* en un determinado POA¹². Según la jurisprudencia constitucional, la adecuada certificación de las comunidades susceptibles de ser afectadas directamente resulta decisiva para la materialización del derecho a la consulta previa, “pues es la que abre o cierra la puerta a este mecanismo de diálogo intercultural. Además, es fuente de seguridad jurídica para las comunidades étnicas involucradas, así como para las personas naturales y jurídicas interesadas en llevar a cabo proyectos, obras o actividades en sus territorios y de la sociedad en general”¹³.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018, apartados relativos a la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho fundamental a la consulta previa.

⁹ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

¹⁰ Ib.

¹¹ Ib.

¹² Ib.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-237 de 2024.

2. La DANCP es la entidad encargada de certificar la procedencia de la consulta previa de comunidades étnicamente diferenciadas, previa solicitud del interesado o promotor del proyecto. Al respecto, el Decreto 2353 de 2019¹⁴, en concordancia con el Decreto 1320 de 1998, dispone que es función de esta entidad “determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran”¹⁵. A su vez, la Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, “Guía para la realización de consulta previa”, reafirma la competencia de la DANCP en esta materia y consagra deberes específicos a cargo de la entidad promotora y los ejecutores del proyecto.

3. Pese a la importancia y relevancia constitucional de esta obligación, la Corte Constitucional ha identificado múltiples deficiencias en el trámite de certificación de la consulta. En particular, ha llamado la atención sobre (i) la debilidad administrativa y financiera, y la precaria capacidad institucional de la DANCP en el registro e identificación de comunidades étnicas, (ii) la usual confusión entre los conceptos de afectación directa vs. área de influencia de un POA, **(iii) la insuficiente motivación de los actos administrativos de certificación, (iv) la falta de articulación entre el nivel central de la administración y las entidades territoriales, reflejada en la reiterada omisión por parte de la DANCP de solicitar información a las entidades territoriales sobre la presencia de comunidades étnicas y, por último, (v) la ausencia de participación de las comunidades en el trámite administrativo de certificación**¹⁶.

4. En atención a dichas deficiencias, a partir del año 2018 la Corte Constitucional ha fijados tres subreglas de decisión relevantes para los procesos de certificación, y ha desarrollado y precisado el contenido de los deberes específicos a cargo de las autoridades, los cuales están encaminados a garantizar la eficacia e idoneidad del proceso de certificación:

5. **Subregla 1.** De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la DANCP, la entidad promotora y el ejecutor del proyecto deben actuar con la *debida diligencia* en el trámite de certificación de la procedencia de la consulta. Esto implica que la certificación de la existencia de comunidades y la procedencia de la consulta deben

¹⁴ “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias”.

¹⁵ Decreto 2353 de 2019, art. 16A.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-039 de 2024, T-237 de 2024 y T-286 de 2024.

ser el resultado de un proceso de valoración conjunta, integral y ponderada de todos los elementos de prueba cartográficos, topográficos y antropológicos¹⁷.

6. **Subregla 2.** La falta de registro, titulación o censo de una comunidad étnica no excluye el deber de consulta. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, **“tratándose de la identidad y la autonomía de los grupos étnicos, la realidad prima sobre las formas, por lo que la identidad étnica existe independientemente de que conste en registros censales o de las constancias expedidas por las entidades estatales”**¹⁸. Estos registros no tienen “valor constitutivo respecto de la existencia de [una] comunidad como culturalmente diversa”¹⁹ y no desvirtúan “el auto reconocimiento identitario que haga una comunidad respecto de sí misma o de sus integrantes”²⁰. **Por lo tanto, “los argumentos sobre la ausencia de reconocimiento oficial de una comunidad son insuficientes para que el Estado o un privado se nieguen a consultar una medida con una comunidad étnica”**²¹.

7. **Subregla 3.** **El criterio determinante para certificar la procedencia de la consulta es el de afectación directa no el de “área de influencia” de un POA**²². **Si el área de influencia directa de un proyecto determinado se traslapa con una comunidad indígena, “sin lugar a dudas deberá inferirse que se trata de un supuesto de afectación directa de las comunidades indígenas”**²³. Sin embargo, los impactos en el área de influencia de un proyecto no comprenden todas las afectaciones directas que el POA puede causar a comunidades étnicas. Esto es así, porque los estudios técnicos en los que se basa el concepto de área de influencia **“no dan cuenta de los impactos ambientales, a la salud, culturales, sociales o espirituales que pueden ocasionarse sobre los pueblos indígenas o tribales”**²⁴. En tales términos, el trámite de certificación no debe limitarse a la constatación de la presencia de comunidades en el área de influencia del POA.

8. **Deberes específicos.** Con fundamento en estas subreglas de decisión, y en concordancia con el Decreto 2353 de 2019 y la Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, la jurisprudencia ha identificado deberes específicos a cargo de la DANCP, el ejecutor del proyecto, la entidad promotora y el Ministerio Público en el

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-237 de 2024.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencias SU-121 de 2022, T-541 de 2019 y T-375 de 2023.

¹⁹ Ib.

²⁰ Corte Constitucional sentencia T-541 de 2019. Ver también, sentencia SU-121 de 2022.

²¹ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

²² Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, SU-121 de 2022, T-375 de 2023 y T-039 de 2024.

²³ Corte Constitucional, sentencia SU-217 de 2017. Ver también, sentencia T-039 de 2024.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-123 de 2018.

trámite de certificación de procedencia de la consulta previa. Estos deberes específicos se sintetizan en la siguiente tabla:

Ejecutor del proyecto y entidad promotora	El ejecutor del proyecto es el particular o entidad pública a cargo de la ejecución del proyecto, obra o actividad. La entidad promotora, por su parte, es la entidad pública que suscribió el contrato con el ejecutor del POA²⁵.
	1. El ejecutor del proyecto y/o entidad promotora, según corresponda, deben presentar a la DANCP la solicitud de certificación de comunidades étnicas susceptibles de ser afectadas por el proyecto. Conforme al deber de debida diligencia²⁶, deben llevar a cabo una identificación <i>ex ante</i> de las comunidades étnicamente diferenciadas que pueden ser afectadas directamente en la ejecución del POA²⁷. Esto, implica que tienen el deber de “recopilar información sobre la presencia de comunidades étnicas en la zona del proyecto”²⁸, para identificar “de antemano”²⁹ la existencia de pueblos étnicos que pueden ser potencialmente afectados por el POA.
	2. La entidad promotora y las empresas ejecutoras del POA deben ser diligentes a la hora de consultar sus proyectos y planes, con la finalidad de “identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas de sus actividades”³⁰. En este sentido, deben (i) actuar de buena fe durante los procesos de consulta y (ii) “propiciar mecanismos de participación sobre los beneficios derivados de las actividades”³¹.
	3. El ejecutor del POA, así como la entidad promotora, deben informar a la DANCP sobre la presencia de comunidades étnicas que son susceptibles de ser directamente afectadas por el

²⁵ Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, art. 1.

²⁶ Para delimitar el alcance del deber de debida diligencia, la Corte Constitucional ha tomado como criterio hermenéutico relevante la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, también conocidos como los “Principios Ruggie”.

²⁷ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-446 de 2021 y T-039 de 2024. En la SU-123 de 2018, la Sala Plena señaló que los ejecutores del proyecto tienen un deber de debida diligencia en el reconocimiento de las comunidades, el cual exige identificar “de antemano” la existencia de pueblos étnicos que pueden ser potencialmente afectados por el POA.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia T-039 de 2024.

²⁹ Corte Constitucional, SU-123 de 2018.

³⁰ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-446 de 2021 y T-286 de 2024.

³¹ Id. La Corte Constitucional tomó como criterio hermenéutico relevante la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, también conocidos como los “Principios Ruggie”. También se apoyó en la Observación General 24 del Comité DESC, sentencias de la Corte IDH y un informe del Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas.

	proyecto, incluso con posterioridad a la certificación del Ministerio sobre la procedencia de consulta previa ³² .
DANCP	1. <i>Revisión en las bases de datos.</i> Recibida la solicitud de certificación por parte del ejecutor o promotor, la DANCP debe solicitar y consultar la información sobre la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto, o que puedan verse afectadas directamente por su ejecución, que reposa en las bases de datos de las entidades públicas del orden nacional y en instituciones académicas, culturales o investigativas especializadas³³. 2. <i>Solicitud de información a entidades territoriales.</i> La DANCP debe solicitar información a las entidades territoriales sobre la presencia de comunidades. Esta consulta se justifica por cuanto, conforme al numeral 3.1 de la Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, la DANCP debe solicitar y consultar la información que reposa en las entidades que considere pertinente, entre ellas, las entidades territoriales. Esto implica que en muchas ocasiones estas entidades poseen la información más actualizada y precisa sobre la presencia y características de los grupos étnicos en los territorios³⁴. 3. <i>Visita de verificación.</i> La DANCP debe realizar una visita de verificación en el territorio. La visita comprenderá una extensión superior al área identificada por la entidad promotora o el ejecutor del POA, que permita determinar posibles afectaciones directas³⁵. 4. <i>Participación de las comunidades étnicas.</i> El proceso de verificación de la existencia de afectaciones directas en relación

³² Corte Constitucional, sentencias T-154 de 2021 y T-039 de 2024. De acuerdo con la jurisprudencia, “cuando el ejecutor de un proyecto descarta, omite o evita iniciar el trámite conducente por cualquier razón, y las comunidades sí perciben su afectación directa, les impone una limitación desproporcionada en materia de consulta previa”.

³³ Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, numeral 3. En concreto, debe solicitar información a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías del Ministerio del Interior, y en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior; en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en la Agencia Nacional de Tierras, en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, y en las demás entidades que se considere pertinente.

³⁴ Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, numeral 3.1. Ver también, sentencias SU-123 de 2018, T-039 de 2024 y T-237 de 2024.

³⁵ Directiva Presidencial No. 08 del 9 de septiembre de 2020, numeral 3.3. Ver también, sentencias SU-123 de 2018, T-422 de 2020 y SU-121 de 2022.

	con un determinado POA debe involucrar en forma participativa a las comunidades étnicas presuntamente afectadas ³⁶ .
Ministerio Público	El Ministerio Público tiene responsabilidades en el procedimiento de expedición de certificados de presencia y afectación de comunidades étnicas, conforme a sus atribuciones legales y constitucionales. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo están “habilitados para advertir y adelantar, con base en las medidas de control que les corresponde, las eventuales omisiones en el deber de identificación de la posible afectación directa de una determinada comunidad étnica” ³⁷ .

9. La DANCP debe realizar “un estudio particular y expreso sobre la posible afectación directa que pueda causar un proyecto, obra o actividad a las comunidades étnicas”³⁸. Asimismo, una vez cumplidos los deberes específicos citados, está obligada a motivar “de manera suficiente por qué la consulta previa procede respecto de algunas de estas comunidades y no procede respecto de las demás que fueron consideradas en dicho estudio”³⁹.

10. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional ha declarado la vulneración del derecho a la consulta previa cuando, entre otras, la DANCP (i) omitió por completo estudiar el impacto del proyecto a las comunidades⁴⁰; (ii) no solicitó información a las entidades territoriales sobre la presencia de comunidades étnicas en el área donde se desarrollan los proyectos⁴¹; (iii) adoptó una metodología “insuficiente” para detectar la presencia de comunidades que no tienen “un asentamiento específico ni registros territoriales”⁴²; (iv) se abstuvo de evaluar las posibles afectaciones a una comunidad y, en su lugar, defiende “a ultranza el acto administrativo que negaba su presencia en la zona del proyecto, sin considerar la realidad material”⁴³; (v) impidió la participación de las comunidades en el trámite de certificación, a pesar de conocer la existencia de la comunidad y su ubicación⁴⁴; (vi) ignoró o desatendió las solicitudes del ejecutor del proyecto, en los que pidió estudiar la situación de una comunidad⁴⁵ y (vii) se abstuvo de “realizar la visita de verificación para otorgar la

³⁶ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018 y T-281 de 2019.

³⁷ Corte Constitucional, sentencias SU123 de 2018, T-011 de 2019, T-446 de 2021 y SU-121 de 2022.

³⁸ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-154 de 2021 y T-039 de 2024.

³⁹ Corte Constitucional, sentencias SU-123 de 2018, T-039 de 2024 y T-237 de 2024

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencias T-219 de 2022 y T-039 de 2024.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencias T-281 de 2019, T-444 de 2019, T-039 de 2024, entre otras.

⁴² Corte Constitucional, sentencias T-444 de 2019 y T-039 de 2024.

⁴³ Ib.

⁴⁴ Ib.

⁴⁵ Ib.

certificación de presencia de comunidades étnicas en el proyecto"⁴⁶, la cual debe contar, además, con un estudio antropológico⁴⁷.

EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS COMO GARANTÍA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA⁴⁸

4.1. La Constitución Política en sus artículos 1 y 2 dispone que Colombia, como Estado social de derecho se funda en *“el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*⁴⁹, y que como fines del Estado se encuentran, entre otros, *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”*⁵⁰.

4.2. Por su parte, el artículo 365 del mismo texto superior dispone que *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*⁵¹. Además, según el artículo 366 *“el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”*⁵².

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencias T-422 de 2020 y SU-121 de 2022.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencias T-630 de 2016, SU-123 de 2018, T-422 de 2020 y SU-121 de 2022.

⁴⁸ En este capítulo reiteran algunos elementos expuestos en las sentencias T-752 de 2011, T-761 de 2015, T-118 de 2018, T-367 de 2020 y T-206 de 2021.

⁴⁹ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 1: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*.

⁵⁰ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 2: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

⁵¹ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 365: *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberán indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”*.

⁵² Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 366: *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (...)”*.

4.3. De esta manera es claro que el Constituyente de 1991 quiso plasmar la necesidad de garantizar la prestación de los servicios públicos como un medio para realizar los fines del Estado colombiano y, en esa medida, materializar los derechos fundamentales que guarden estrecha relación con el suministro de tales servicios. Así lo sostuvo esta corporación al señalar que:

En un Estado social de derecho como el nuestro, el suministro de los servicios públicos, no puede depender de la mayor rentabilidad que la prestación de los mismos genere, sino que debe obedecer a la materialización de los principios y teleología recogidos en la Carta política, los cuales propenden por la igualdad real y efectiva y por el respeto de la dignidad humana de todos los habitantes del territorio nacional⁵³.

4.4. Por su parte, el Consejo de Estado, siguiendo la línea que tempranamente sentó la Corte Constitucional, ha señalado que:

Por ser los servicios públicos domiciliarios inherentes a la finalidad social del Estado (Arts. 1º y 365 Constitucionales), en tanto contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, en los términos de los artículos 2º y 366 de la Carta, su prestación constituye la concreción material y efectiva de la cláusula del Estado Social de Derecho. Esta cláusula se funda en el respeto al postulado de la dignidad humana -valor supremo de toda Constitución que se afirme democrática- y está erigida a partir de la búsqueda de la igualdad material, esto es, a partir del supuesto conforme al cual, el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (inc. 2º del art. 13 superior)⁵⁴.

4.5. Así pues, la Corte ha reconocido que algunos servicios públicos guardan relación estrecha con garantías fundamentales y, en tal sentido, la falta de prestación de un servicio puede derivar en el desconocimiento de derechos fundamentales. En la sentencia T-578 de 1992⁵⁵, por ejemplo, explicó que el acceso al servicio público de agua potable tenía carácter de derecho fundamental por su conexidad con otros derechos. Al respecto, señaló lo siguiente:

⁵³ Corte Constitucional, sentencia T-752 de 2011. M.P.

⁵⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 16 de junio de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. CP Mauricio Fajardo Gómez.

⁵⁵ M.P. Alejandro Martínez Caballero



En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art. 11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366) o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela.

4.6. Desde entonces, esta corporación ha protegido el acceso al agua potable en diversos pronunciamientos, al punto de reconocer este servicio como derecho fundamental autónomo. Para ello expuso que en virtud del artículo 94 de la Constitución *“la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”*. Por lo tanto, el hecho de que el derecho al agua potable no se encuentre expreso en el texto constitucional como derecho fundamental, *“en modo alguno implica que éste no se encuentre reconocido”*⁵⁶. Así, la jurisprudencia ha avanzado y *“la Corte dio un nuevo paso al argumentar que la normatividad internacional sobre derechos humanos aportó el elemento necesario para considerar con claridad la existencia autónoma del derecho fundamental al agua...”*⁵⁷.

4.7. Muy pronto, la Corte Constitucional reconoció que el sustento de la protección de algunos servicios públicos esenciales por su relación con derechos fundamentales se encuentra en el bloque de constitucionalidad al que abre la puerta el artículo 93 de la Constitución⁵⁸. Desde este punto de vista, el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales (en adelante PIDESC) hace parte del bloque de constitucionalidad y amplía el radio de protección por vía de tutela de los derechos fundamentales⁵⁹. Lo anterior conlleva explícitamente que las observaciones que realice la máxima autoridad de dicho organismo internacional, esto es, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CDESC), deben ser tenidos en cuenta al momento de interpretar el contenido del Pacto⁶⁰.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia T-118 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁵⁷ *Ídem*.

⁵⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 93. *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno...”*.

⁵⁹ Sentencia T-752 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶⁰ *Ídem*.

4.8. Asimismo, a partir del citado artículo 365 de la Constitución, se encuentra en el texto supremo lo que algunos doctrinantes llaman “una categoría especial de servicios públicos denominados “servicios públicos domiciliarios””⁶¹. En tal virtud, “en el DIDH, dichos servicios se encuentran regulados, primordialmente, en las Observaciones Generales del Comité relativas al “derecho a una vivienda adecuada” y al “derecho al agua””⁶².

(i) La gestión fiscal

1. A ella hacen referencia los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, sin entrar a definirla. Esta Corte, en sus providencias iniciales, consideró que de **“conformidad con la idea generalmente aceptada de que el fisco o erario público está integrado por los bienes o fondos públicos, cualquiera sea su origen, el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.”**⁶³ Más adelante, la Corte señaló que la gestión fiscal comprende los actos y operaciones de naturaleza fiscal -como el manejo de fondos o bienes del Estado, su conservación e inversión-.⁶⁴

2. La gestión fiscal a la cual se refiere la Constitución, fue definida por el legislador en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000,⁶⁵ así:

“Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

⁶¹ La obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales: El caso de los servicios públicos en Colombia. Julián Daniel López-Murcia Lina María García-Daza. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Bogotá (Colombia) N° 12: 217-252, Edición Especial 2008.

⁶² *Ídem*.

⁶³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-529 de 1993.

⁶⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-586 de 1995.

⁶⁵ Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

CASO CONCRETO

La controversia sometida a decisión no se origina en una oposición de las comunidades indígenas a la ampliación del servicio eléctrico ni en una discrepancia abstracta frente a la participación de particulares en una empresa de servicios públicos. La intervención del juez constitucional se explica por la forma fragmentada, desarticulada y carente de enfoque étnico con la cual distintas autoridades adelantaron actuaciones encaminadas a transformar la estructura de CEELVA S.A.S. E.S.P., comprometer recursos públicos y desarrollar infraestructura de generación solar en un departamento integrado mayoritariamente por territorios y comunidades indígenas.

El 6 de agosto de 2026, la Gobernación del Vaupés radicó ante la Asamblea Departamental un proyecto de ordenanza mediante el cual pretendía obtener autorización para transformar a CEELVA S.A.S. E.S.P. de empresa oficial a empresa mixta, emitir y colocar acciones hasta por un veinte por ciento (20 %), vincular un aliado estratégico y adelantar operaciones destinadas a fortalecer su capacidad financiera. La exposición de motivos no presentó la transformación societaria como una finalidad aislada. La vinculó con la necesidad de recaudar capital, ampliar la capacidad de generación eléctrica e incorporar infraestructura energética mediante fuentes renovables. De este modo, el proyecto de ordenanza constituía el instrumento jurídico inicial para adoptar decisiones económicas y empresariales que posteriormente se materializarían en obras sobre el territorio departamental.

La Gobernación pretendía obtener primero la autorización de la Asamblea, posteriormente seleccionar al inversionista y colocar las acciones, recaudar aproximadamente treinta mil millones de pesos, habilitar mecanismos de crédito y, finalmente, definir y ejecutar la infraestructura energética que justificaba la operación. Sin embargo, al momento de presentar la iniciativa no había establecido dónde se construiría la proyectada granja solar, cuál sería su extensión, qué predios se requerirían, cuáles comunidades podrían resultar afectadas, qué permisos ambientales serían exigibles, cuánto costarían su operación y mantenimiento ni cómo se articularía con otros proyectos energéticos financiados con recursos nacionales o del Sistema General de Regalías.

Tampoco se acreditó que la Gobernación hubiera solicitado a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa un pronunciamiento acerca de la posible afectación directa de las comunidades indígenas. El componente étnico no fue incorporado como una condición estructural de la iniciativa, pese a que la

infraestructura se proyectaba sobre el Vaupés, territorio caracterizado por una extensa presencia indígena y por la existencia de resguardos, comunidades y espacios de ocupación ancestral.

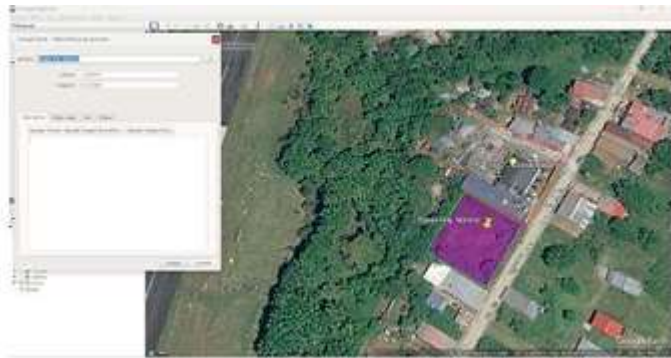
La ausencia de localización no hacía innecesario el análisis de consulta. Por el contrario, demostraba que la iniciativa pretendía comprometer anticipadamente decisiones societarias, patrimoniales y financieras antes de establecer las condiciones territoriales indispensables para determinar la viabilidad del proyecto.

La Asamblea Departamental tampoco recibió, antes de iniciar el trámite, una valoración independiente y definitiva de CEELVA; un inventario depurado de los activos energéticos financiados con recursos públicos; una comparación entre la iniciativa departamental y los proyectos promovidos por GENSA y el Ministerio de Minas y Energía; ni un estudio integral sobre el impacto fiscal, ambiental y étnico de la infraestructura que pretendía financiarse.

En el curso de la tutela se acreditó, además, que la propuesta departamental no era la única iniciativa dirigida a ampliar la generación eléctrica de Mitú. Desde diciembre de 2025 GENSA había avanzado en la identificación de predios para una alternativa fotovoltaica. Mediante radicado 2026-IE-00001076 del 12 de mayo de 2026 informó al Ministerio de Minas y Energía acerca de la estructuración de un proyecto susceptible de financiación por el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas —FAZNI—.

La iniciativa de GENSA contemplaba un componente solar, almacenamiento, la incorporación de por lo menos 4 MW adicionales de generación diésel y la ampliación del almacenamiento de combustible de 45.000 a 100.000 galones. Para la alternativa solar fueron evaluados cinco predios: cuatro identificados en relación con AATICAM y un quinto perteneciente a un particular, ubicado aproximadamente a dieciocho kilómetros de la cabecera de Mitú.





Planta Nueva 1.200 kW en Bogotá

2.2. PLANTA NUEVA DE 1.000 kW

GENSA contrató desde el mes de enero de 2026 una nueva planta y se comprometió para llegar a Mitú en el mes de julio 2026. A hoy 21 de junio esta planta se encuentra en proceso de nacionalización y posteriormente saldrá hacia Mitú para proceder con su incorporación al parque de generación y servir de respaldo al sistema de energía.



Planta Nueva 1.000 kW en Zona Franca Bogotá

2.3. MANTENIMIENTO DE LA UNIDAD 9

Este mantenimiento avanza conforme a la programación establecida y se espera que culmine sobre el 1 de julio de 2026 ya que en el sitio se cuenta con los repuestos, herramientas y técnicos necesarios para avanzar con el trabajo. La recuperación de esta unidad permitirá incrementar significativamente la capacidad de generación disponible y reducir las restricciones actualmente existentes en el sistema.



Unidad 9 en Mantenimiento



GENSA realizó recorridos de campo, georreferenció los predios y gestionó ante la Gobernación y la Alcaldía de Mitú el acercamiento con el propietario del quinto inmueble y el acompañamiento para obtener aceptación social de las comunidades. No obstante, no aparece acreditado que, antes de avanzar en esa definición territorial, hubiera solicitado a la DANCP la determinación de procedencia y oportunidad de la consulta previa.

La investigación judicial permitió comprobar, entonces, que mientras la Gobernación pretendía obtener recursos mediante la transformación de CEELVA y la vinculación de un privado para desarrollar nueva capacidad energética, GENSA y el Ministerio de Minas y Energía ya venían estructurando otra alternativa solar susceptible de financiación con recursos nacionales. Pese a la coincidencia territorial y funcional, no se aportó un estudio conjunto que explicara si ambos proyectos eran complementarios, alternativos, concurrentes o parcialmente sustitutivos.

La falta de coordinación adquirió mayor relevancia al conocerse los antecedentes de inversiones solares financiadas con recursos del Sistema General de Regalías. La Contraloría General de la República informó que en el Vaupés se encontraban registrados, entre otros, los proyectos:

(i) BPIN 2023005970033, "Construcción de Sistemas Solares Fotovoltaicos en la Zona Rural del Departamento del Vaupés", reportado como terminado, con ejecución física del 99,88 % y financiera del 99,33 %; (ii) BPIN 2024005970024, relacionado con la infraestructura del sistema de distribución local de Mitú, por \$15.479.794.305, con ejecución física del 19 % y financiera del 50 %; (iii) BPIN 2024005970187, destinado a soluciones solares individuales, por \$8.772.399.334; (iv) BPIN 2024005970195, relativo a sistemas fotovoltaicos para sedes educativas, por \$5.041.323.931; y (v) BPIN 2025005970002, destinado a un sistema híbrido para Mitú, por \$30.182.388.391, con ejecución física del 6,58 % y financiera del 49,85 %.

Respecto del proyecto BPIN 2023005970033, la actuación especial CAT_659_2026 culminó con el Informe Final 021 de 2026 y produjo dos hallazgos con incidencia fiscal por valor conjunto de \$6.164.891.100, tres hallazgos administrativos y tres con presunta incidencia disciplinaria.

Entre las situaciones documentadas por el órgano de control se encuentran sistemas que presentaban fallas o no funcionaban adecuadamente, instalaciones realizadas en viviendas desocupadas o inhabitables, inconsistencias en la identificación de baterías,

posibles duplicidades en los registros de beneficiarios, soluciones ubicadas en lugares donde existían redes eléctricas y facturación, y deficiencias asociadas con la vigencia de las garantías contractuales.

Imagen No. 19 Instalación de sistemas en predios sin ocupación real o sin uso residencial



Fuente: Registro fotográfico tomado durante la visita de la CGR

La situación descrita resulta relevante frente a la finalidad del proyecto, toda vez que la intervención fue concebida para garantizar el acceso al servicio de energía eléctrica a viviendas rurales habitadas y a beneficiarios previamente focalizados e identificados en la etapa de formulación del proyecto.



Imagen No. 1810 Beneficiarios comunidad de Yararaca de Pringamosa con igual serial de batería



Fuente: Registro fotográfico tomado durante la visita de la CGR.

Con base en las condiciones encontradas durante la visita, se procedió a efectuar el cálculo del valor pagado al contratista por los componentes asociados a seriales de baterías repetidos, estimándose un daño al patrimonio público por valor de **\$86.935.618**, cómo se describe a continuación:



Fuente: Registro fotográfico tomado durante la visita de la CGR.

Imagen No. 16 Red de media y baja tensión desde la cabecera del municipio de Mitú hasta la vereda timbo.



Fuente: Registro fotográfico tomado durante la visita de la CGR.

Con base en las condiciones encontradas durante la visita, se procedió a efectuar el cálculo del valor pagado al contratista por concepto de esta actividad, estimándose un daño al patrimonio público **por valor de \$430.097.382**, cómo se describe a continuación:

Estos hallazgos no demuestran automáticamente que la transformación de CEELVA o el proyecto de GENSA producirán un nuevo detrimento patrimonial. Tampoco permiten atribuir, sin el procedimiento fiscal correspondiente, responsabilidad definitiva a CEELVA, la Gobernación, los contratistas o los interventores. Sí acreditan que en el Departamento se han invertido cuantiosos recursos públicos en proyectos solares y que uno de ellos presentó irregularidades de suficiente entidad para originar hallazgos fiscales, administrativos y disciplinarios.

Por tanto, no era admisible promover una nueva operación societaria y de endeudamiento sin identificar previamente el estado, titularidad, funcionamiento, mantenimiento e incorporación contable de los activos financiados con regalías; sin establecer la relación de esos activos con CEELVA; sin determinar la capacidad adicional realmente requerida; y sin comparar las iniciativas departamentales con las gestionadas ante el FAZNI.

A este escenario se suma la inexistencia de un pronunciamiento oportuno de la DANCP acerca de los predios relacionados con AATICAM. El Ministerio del Interior explicó que el procedimiento de determinación no se inicia ordinariamente de oficio, sino a solicitud del promotor. Esa respuesta, lejos de justificar la omisión, permitió establecer que ninguna de las entidades que impulsaban el proyecto había activado oportunamente el mecanismo institucional previsto para establecer la afectación directa. De esta manera, el expediente muestra tres deficiencias relacionadas entre sí.

La primera corresponde a la falta de planeación étnica y territorial del proyecto de ordenanza. La Gobernación pretendió obtener habilitaciones societarias y financieras antes de determinar dónde, cómo y sobre qué territorio se ejecutaría la infraestructura que justificaba la operación.

La segunda se refiere a la falta de debida diligencia de GENSA y del Ministerio de Minas y Energía. Pese a la identificación de cuatro predios vinculados con AATICAM, no solicitaron oportunamente la determinación de procedencia y adelantaron reuniones que, aun siendo útiles para recopilar información, no podían sustituir la consulta previa. La tercera corresponde a la insuficiente articulación entre las decisiones energéticas y la protección del patrimonio público. Existían varios proyectos financiados con recursos del SGR, algunos con diferencias relevantes entre ejecución física y financiera, y una actuación fiscal que ya había identificado irregularidades graves. No obstante, la iniciativa departamental no incorporó un diagnóstico consolidado que permitiera establecer qué infraestructura existía, cuál funcionaba, a quién pertenecía, qué

obligaciones de mantenimiento generaba y qué capacidad adicional debía financiarse.

La acción de tutela no se sustenta, entonces, en una posibilidad remota. Se apoya en un conjunto verificable de actuaciones: un proyecto de ordenanza efectivamente radicado; una operación societaria y financiera definida en sus aspectos generales; cinco predios identificados por GENSA; cuatro de ellos relacionados con AATICAM; solicitudes de apoyo remitidas a la Gobernación y la Alcaldía; proyectos energéticos financiados con regalías; y hallazgos fiscales cuantificados por la Contraloría.

Es desde esa realidad probatoria, y no desde una presunción general contra la inversión pública o privada, que el Despacho deberá determinar las vulneraciones y adoptar las órdenes necesarias.

EL PROYECTO NO CONSTITUÍA UNA SIMPLE MODIFICACIÓN INTERNA DE CEELVA

La Gobernación sostuvo que la iniciativa se encontraba dirigida a modificar la estructura societaria de CEELVA S.A.S. E.S.P. y que las decisiones concretas sobre proyectos energéticos serían adoptadas posteriormente. Desde esa perspectiva, la consulta previa no sería exigible durante el trámite de la ordenanza porque todavía no se habían seleccionado predios, contratistas, inversionistas ni comunidades afectadas.

El Despacho no comparte integralmente esa interpretación.

Si la iniciativa se hubiera limitado a modificar aspectos administrativos internos de CEELVA, sin incidencia concreta o diferenciada sobre los pueblos indígenas, no habría surgido automáticamente el deber de consulta. La sola transformación de una empresa oficial en mixta, la emisión de acciones o la incorporación de capital privado no constituyen, por sí mismas, una afectación directa.

Sin embargo, el contenido y la exposición de motivos muestran que la iniciativa no era exclusivamente corporativa. La transformación empresarial constituía el mecanismo mediante el cual se pretendía captar recursos privados, ampliar la capacidad financiera de CEELVA, habilitar operaciones de crédito y desarrollar nueva infraestructura de generación eléctrica, especialmente mediante fuentes renovables.

Existía, por tanto, una relación funcional entre: (i) la transformación de CEELVA; (ii) la emisión y colocación de acciones; (iii) la incorporación de un aliado estratégico; (iv) la



obtención de aproximadamente treinta mil millones de pesos; (v) el eventual endeudamiento; y (vi) la construcción de infraestructura energética en el territorio del Vaupés.

El proyecto pretendía obtener una autorización normativa amplia que permitiera consolidar decisiones societarias y financieras antes de establecer las condiciones territoriales, ambientales y étnicas de las obras que justificarían la operación. La afectación constitucional no puede examinarse separando artificialmente el vehículo financiero de la finalidad material para la cual se diseñó.

La consulta previa sería tardía si solamente se realizara cuando ya se hubieran emitido las acciones, vinculado al inversionista, definido sus derechos, adquirido el crédito y comprometido los recursos. En ese momento, las decisiones centrales del proyecto estarían condicionadas por obligaciones jurídicas y financieras previamente consolidadas, disminuyendo la capacidad real de las comunidades para incidir sobre su diseño.

La Gobernación afirmó que no era posible establecer la procedencia de la consulta porque todavía no se había escogido el lugar de construcción de la infraestructura. Este argumento contiene una contradicción relevante.

Por una parte, la administración consideraba suficientemente definido el proyecto para solicitar autorización de transformar una empresa pública, emitir acciones, incorporar capital privado y habilitar operaciones financieras. Por otra, sostenía que el mismo proyecto era demasiado indeterminado para analizar sus repercusiones territoriales y étnicas.

No resulta constitucionalmente admisible utilizar distintos grados de definición según la obligación examinada: considerar madura la iniciativa para comprometer decisiones patrimoniales, pero prematura para garantizar derechos fundamentales.

La falta de ubicación constituía una deficiencia de planeación imputable a quien promovía la medida. No podía convertirse en una razón para trasladar íntegramente el riesgo a las comunidades.

Antes de presentar la iniciativa, el Departamento debía contar, cuando menos, con:

(i) alternativas preliminares de localización; (ii) estimación del área requerida; (iii) identificación de comunidades potencialmente afectadas; (iv) análisis preliminar de

cobertura vegetal y restricciones ambientales; (v) comparación con proyectos energéticos existentes; (vi) identificación de los activos de CEELVA; y (vii) una consulta técnica a la DANCP sobre la ruta precedente.

Si la infraestructura todavía no podía localizarse, el proyecto debía prever expresamente que ninguna selección predial, capitalización destinada a la obra, contratación, endeudamiento específico o intervención material podría adelantarse sin la determinación de procedencia y, de ser necesario, sin la consulta previa.

La iniciativa no incluyó una salvaguarda de esa naturaleza. Su diseño permitía avanzar en la consolidación financiera y societaria sin asegurar que las comunidades pudieran intervenir antes de las decisiones determinantes.

La Gobernación conocía, o razonablemente debía conocer, las gestiones adelantadas por GENSA. Esta empresa remitió comunicaciones al Departamento y a la Alcaldía solicitando acompañamiento para contactar al propietario de un predio y gestionar espacios de aceptación social.

Pese a ello, la iniciativa departamental no explicó: (i) si el proyecto de CEELVA era complementario con el de GENSA; (ii) si utilizaría la misma infraestructura de conexión; (iii) si pretendía atender la misma demanda; (iv) si existía posibilidad de financiación nacional; (v) si era necesario comprometer simultáneamente capital departamental, recursos privados y crédito; ni (vi) qué entidad asumiría la construcción, operación y mantenimiento.

Esta omisión resulta especialmente relevante porque el artículo 209 de la Constitución impone coordinación entre las autoridades administrativas, y el artículo 2 de la Ley 2200 de 2022 atribuye al Departamento funciones de planificación, promoción y coordinación del desarrollo económico, ambiental y social.

No puede comprometerse el patrimonio departamental sin establecer si existen proyectos nacionales destinados a atender total o parcialmente la misma necesidad. La coordinación no exige renunciar a la iniciativa departamental, pero sí comparar las opciones y justificar técnica y financieramente cualquier inversión adicional.

AATIZCEM representa nueve comunidades de Mitú que forman parte de la población potencialmente destinataria de las decisiones energéticas. La iniciativa no determinó si

la infraestructura podría ubicarse en sus territorios ni si sus comunidades resultarían beneficiarias, afectadas o sometidas a cambios en la prestación del servicio.

La incertidumbre no era neutral. La autorización solicitada permitía avanzar en decisiones patrimoniales y societarias mientras las comunidades permanecían al margen del proceso. Su intervención quedaba aplazada hasta una fase posterior e indeterminada.

La afectación constitucional se concretó en la exclusión de AATIZCEM de una etapa en la cual todavía podían discutirse aspectos esenciales: modelo energético, alternativas de localización, participación comunitaria, distribución de beneficios, manejo ambiental y compromisos del eventual inversionista.

El Despacho concluye que la Gobernación vulneró los derechos de AATIZCEM a la participación efectiva y al debido proceso intercultural, y amenazó sus derechos a la consulta previa, autodeterminación, integridad cultural y territorio.

La precisión entre vulneración y amenaza es necesaria: la participación y debida diligencia fueron efectivamente omitidas durante la formulación y radicación; la afectación territorial material no llegó a consumarse porque el proyecto fue archivado antes de aprobarse y no se seleccionaron predios.

LA IDENTIFICACIÓN DE PREDIOS RELACIONADOS CON AATICAM SIN ACUDIR OPORTUNAMENTE A LA DANCP VULNERÓ EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA

Las actuaciones de GENSA superaron la formulación de una idea energética abstracta. El informe "Predios AATICAM Granja Solar", de diciembre de 2025, documentó la identificación y georreferenciación de cuatro terrenos ubicados al costado de la vía Santa Cruz–Mitú, próximos a la línea de 34,5 kV, con participación de representantes de AATICAM. Posteriormente fue identificado un quinto predio de propiedad particular, situado aproximadamente a dieciocho kilómetros de la cabecera municipal.

Mediante oficio 2026-IE-00001076 del 12 de mayo de 2026, GENSA informó al Ministerio de Minas y Energía la estructuración de una alternativa que comprendía generación solar, almacenamiento, capacidad térmica adicional y ampliación del almacenamiento de combustible, susceptible de financiación con recursos del FAZNI. Posteriormente solicitó a la Gobernación y a la Alcaldía de Mitú apoyo para contactar al propietario del quinto predio y gestionar espacios de aceptación social.

Para entonces se encontraban identificadas la necesidad energética, la tecnología, la posible fuente de financiación, la infraestructura de conexión y cinco alternativas prediales. Por ello, el proyecto había alcanzado un grado suficiente de definición para activar la intervención de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

La T-472 de 2024 estableció que el promotor debe identificar, con debida diligencia y desde la fase de planeación, las comunidades potencialmente afectadas y solicitar a la DANCP la determinación de procedencia y oportunidad de la consulta. No es necesario esperar el inicio de las obras o la materialización del daño.

La explicación del Ministerio del Interior según la cual la DANCP no inicia ordinariamente de oficio esos procedimientos no exonera a GENSA. Por el contrario, confirma que correspondía al promotor presentar la solicitud con la información técnica, cartográfica y territorial disponible.

Los recorridos, reuniones y acercamientos adelantados con algunos representantes de AATICAM no sustituyeron la consulta previa. Una visita técnica permite identificar terrenos; una socialización informa acerca de la iniciativa; y un aval puede expresar una aceptación preliminar. La consulta, en cambio, exige intervención de las autoridades representativas, concertación metodológica, información suficiente, deliberación interna, análisis de impactos y posibilidad efectiva de incidir en la decisión.

Tampoco puede entenderse que AATICAM renunció a su derecho porque algunos representantes participaron en los recorridos. La consulta pertenece a la comunidad como sujeto colectivo y no puede considerarse satisfecha sin demostrar que la decisión fue adoptada conforme a sus procedimientos internos y con conocimiento completo del proyecto.

La posible afectación directa no dependía exclusivamente de la titularidad formal de los predios. Cuatro terrenos fueron relacionados expresamente con AATICAM y se proyectaba sobre ellos infraestructura que podría implicar ocupación prolongada, adecuación del suelo, cerramientos, vías, líneas de conexión, baterías y modificaciones en los usos comunitarios. La SU-123 de 2018 señaló que la realidad territorial prevalece sobre los registros cuando se examina la incidencia de un proyecto sobre comunidades étnicas.

El Ministerio de Minas y Energía no realizó la identificación predial, pero conoció la estructuración y la posible financiación mediante el FAZNI. Como autoridad sectorial,

debía exigir la incorporación del componente étnico antes de viabilizar definitivamente los recursos. El FAZNI no es una persona jurídica independiente; por ello, las obligaciones asociadas con la financiación deben dirigirse al Ministerio y a las dependencias encargadas de administrar el fondo.

La suspensión del contrato de estructuración no produjo carencia actual de objeto. Los cinco predios permanecen identificados, GENSA conserva interés en reactivar el proyecto y subsiste la posibilidad de financiación. La suspensión constituye el momento adecuado para corregir la vulneración antes de seleccionar el terreno o iniciar intervenciones materiales.

En consecuencia, el Despacho concluye que GENSA vulneró los derechos fundamentales de AATICAM a la consulta previa, participación efectiva, autodeterminación, integridad cultural y territorio, al evaluar cuatro predios relacionados con esa asociación sin solicitar oportunamente la determinación correspondiente. El Ministerio de Minas y Energía amenazó esas garantías al no acreditar que hubiera exigido ese procedimiento dentro de la evaluación sectorial y financiera.

La protección no impedirá continuar los estudios de demanda, costos, tecnología ni las medidas necesarias para garantizar el suministro eléctrico actual. Sin embargo, GENSA deberá abstenerse de seleccionar, adquirir, intervenir o contratar obras sobre los cuatro predios relacionados con AATICAM hasta que presente la solicitud ante la DANCP y esta determine la procedencia de la consulta. Si concluye que existe afectación directa, el procedimiento deberá agotarse antes de adoptar decisiones prediales definitivas.

La solicitud deberá incluir los cinco predios, pues la comunidad debe participar cuando todavía existan alternativas reales de localización. La DANCP deberá examinar la realidad territorial con participación de AATICAM y no podrá limitarse a las bases de datos o a la titularidad formal. La CDA y la ANT aportarán, dentro de sus competencias, la información ambiental y jurídica necesaria.

De resultar procedente, la consulta deberá abordar la ubicación y extensión de la granja, alternativas prediales, cobertura vegetal, accesos, líneas de conexión, manejo de baterías y residuos, beneficios comunitarios, empleo, mantenimiento, cierre y restauración. Así se armonizarán la continuidad del servicio de energía y la protección constitucional de AATICAM.

PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO AMAZÓNICO Y DEBERES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES

La transición hacia fuentes renovables constituye una finalidad legítima y puede disminuir la dependencia del combustible fósil en Mitú. Sin embargo, el carácter solar del proyecto no permite presumir que carece de impactos ambientales ni lo excluye de los deberes de prevención, planificación y participación.

Los artículos 8, 58, 79, 80, 95.8 y 330 de la Constitución imponen al Estado la protección de las riquezas naturales, reconocen la función ecológica de la propiedad, garantizan el ambiente sano y ordenan planificar el manejo de los recursos naturales. Estas disposiciones integran la denominada Constitución ecológica y exigen armonizar el desarrollo económico con la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales.

El proyecto de GENSA todavía no cuenta con un predio definitivamente seleccionado. Por ello, no es posible afirmar que necesariamente ocasionará deforestación extensa, pérdida de fauna o intervención de cuerpos de agua. Tampoco puede descartarse anticipadamente esa posibilidad. Sus impactos dependerán del área requerida, cobertura vegetal, vías de acceso, cerramientos, drenajes, líneas de conexión, sistemas de almacenamiento y manejo final de paneles y baterías.

La falta de licencia ambiental no demuestra por sí sola una irregularidad. Conforme al Decreto 1076 de 2015, los proyectos fotovoltaicos de determinada capacidad pueden no requerir licencia de la ANLA. La T-032 de 2023 examinó una granja solar de 4,5 MW y estableció que, por su capacidad, no estaba sometida a licenciamiento ambiental, sin perjuicio de otros permisos.

Aunque no sea exigible licencia, pueden requerirse permisos de aprovechamiento forestal, ocupación de cauces, manejo de residuos, intervención de suelos o utilización de recursos naturales. También deberá existir un programa para el almacenamiento, reposición, recolección y disposición final de baterías y paneles.

La CDA deberá determinar si los cinco predios se encuentran dentro de su jurisdicción, establecer su eventual coincidencia con áreas protegidas o de reserva y señalar los permisos ambientales exigibles. Su evaluación deberá comprender tanto la infraestructura principal como las obras complementarias, vías, cerramientos y líneas de conexión.



La ANT, por su parte, deberá establecer si los terrenos coinciden con resguardos constituidos, solicitudes de ampliación o formalización, territorios colectivos o baldíos. Su pronunciamiento sobre la situación jurídica no sustituye el análisis de afectación directa, pues el territorio indígena no se limita al título formal.

La DANCP deberá valorar conjuntamente la información ambiental, predial, cultural y comunitaria. No podrá negar la consulta únicamente porque no exista coincidencia entre el polígono del proyecto y un resguardo registrado. La SU-123 de 2018 estableció que la realidad territorial prevalece sobre la información formal incompleta.

La relación entre ambiente y pueblos indígenas adquiere especial intensidad en el Vaupés. La T-248 de 2024, al examinar proyectos ambientales desarrollados en este departamento, explicó que las finalidades de conservación o mitigación climática deben ejecutarse respetando la autonomía, el gobierno propio y los derechos territoriales de las comunidades.

En consecuencia, la evaluación ambiental no podrá adelantarse de manera aislada. La CDA, la ANT, la DANCP, GENSA y las autoridades de AATICAM deberán intercambiar información antes de seleccionar definitivamente el predio. La consulta, si resulta procedente, deberá incorporar los impactos ambientales identificados y las medidas de prevención, mitigación, compensación, seguimiento y restauración.

Esta decisión no prohíbe la construcción de la granja solar. Ordena que la selección del terreno y el diseño definitivo se adopten con información ambiental suficiente, respeto por el territorio indígena y participación efectiva de AATICAM.

LA NECESIDAD DE AMPLIAR LA GENERACIÓN ELÉCTRICA NO EXCLUYE LA CONSULTA PREVIA Y EXIGE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

El expediente acredita que Mitú enfrenta dificultades estructurales para garantizar un suministro eléctrico continuo, estable y suficiente. Al tratarse de una zona no interconectada, una parte relevante de la generación depende de unidades térmicas abastecidas con combustible que debe ser transportado hasta el municipio, circunstancia que incrementa costos y expone el servicio a interrupciones por restricciones logísticas.

La energía eléctrica permite el funcionamiento de hospitales, instituciones educativas, sistemas de comunicaciones, acueductos, actividades productivas, comercios,

viviendas y entidades públicas. Aunque no constituye en todos los casos un derecho fundamental autónomo, puede adquirir protección constitucional por su relación con la dignidad, la salud, la educación, el trabajo y la vivienda, especialmente en zonas apartadas y frente a sujetos de especial protección.⁶⁶

GENSA demostró que identificó la necesidad de ampliar la capacidad de generación y adelantó gestiones para incorporar nuevas unidades, aumentar en por lo menos 4 MW la capacidad térmica y ampliar el almacenamiento de combustible de 45.000 a 100.000 galones. También estructuró una alternativa fotovoltaica acompañada de almacenamiento, con el propósito de reducir la dependencia exclusiva del diésel y mejorar la confiabilidad del sistema.

Estas actuaciones responden a una necesidad pública acreditada y no deben ser desconocidas. La protección de AATICAM no tiene como finalidad paralizar la prestación actual, impedir la adquisición de combustible ni suspender las medidas urgentes requeridas para evitar interrupciones.

GENSA podrá continuar la operación de la planta, el mantenimiento de las unidades existentes, la incorporación de capacidad térmica indispensable, la ampliación segura del almacenamiento y los estudios generales de demanda, costos y tecnología. También podrá preparar la documentación necesaria para solicitar la intervención de la DANCP.

Lo que no podrá hacer es utilizar la urgencia energética para seleccionar definitivamente, adquirir o intervenir los cuatro predios relacionados con AATICAM sin determinar previamente la procedencia de la consulta. El derecho al servicio de energía y la consulta previa no son mandatos incompatibles. Ambos deben satisfacerse mediante una planeación coordinada.

La consulta puede mejorar el proyecto, pues permite identificar terrenos cultural y ambientalmente adecuados, conocer restricciones territoriales, prevenir conflictos, establecer beneficios comunitarios y acordar medidas de manejo. Su realización oportuna reduce el riesgo de suspensiones posteriores y protege la sostenibilidad de la infraestructura.

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia T-237 de 2024 y Sentencia T-337 de 2023

La Corte ha señalado que los planes de electrificación rural deben ejecutarse respetando la consulta previa cuando produzcan afectaciones directas. La ampliación energética no autoriza a desconocer la autonomía territorial de los pueblos indígenas.⁶⁷

NECESIDAD DE COORDINACIÓN ENTRE LOS PROYECTOS ENERGÉTICOS

El proyecto de GENSA y la iniciativa departamental relacionada con CEELVA buscan ampliar la generación mediante fuentes renovables, pero no se aportó un estudio conjunto que determine si son complementarios, alternativos o parcialmente sustitutivos. No se estableció con certeza: (i) la demanda máxima y proyectada de Mitú; (ii) la capacidad firme de la planta térmica; (iii) el aporte real de la generación hidroeléctrica existente; (iv) la energía que produciría la granja solar de GENSA; (v) el respaldo requerido durante la noche o en condiciones climáticas adversas; (vi) la capacidad de almacenamiento; (vii) la infraestructura que pretendía financiar CEELVA; ni (viii) el costo total de cada alternativa.

Tampoco se definió quién asumiría la construcción, operación, mantenimiento, reposición de baterías y cierre de la infraestructura departamental. Estas omisiones impedían determinar si el endeudamiento y la capitalización de CEELVA eran necesarios, proporcionales y sostenibles.

Los artículos 113 y 209 de la Constitución exigen coordinación entre las autoridades. El artículo 2 de la Ley 2200 de 2022 atribuye a los departamentos funciones de planificación y coordinación del desarrollo económico, ambiental y social. Por ello, la Gobernación, CEELVA, GENSA y el Ministerio de Minas y Energía deben intercambiar la información técnica y financiera disponible antes de promover nuevas inversiones.

Ese diagnóstico no sustituye los estudios de factibilidad ni corresponde al juez definir su resultado. Su finalidad es impedir que cada entidad proyecte infraestructura sin conocer las actuaciones de las demás y que se comprometan recursos para atender necesidades ya cubiertas o financiadas por otra fuente.

RESPONSABILIDAD DE CEELVA COMO EMPRESA DISTRIBUIDORA Y COMERCIALIZADORA

CEELVA no puede permanecer al margen de la planeación. Como empresa vinculada a la prestación, distribución o comercialización del servicio en el departamento, dispone

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C565 de 2017

de información esencial sobre usuarios, redes, demanda, facturación, pérdidas, cobertura y calidad.

Su conocimiento resulta indispensable para establecer dónde existen redes, cuáles comunidades carecen de servicio, qué sectores presentan interrupciones y qué soluciones son técnicamente adecuadas. Los hallazgos fiscales relacionados con sistemas instalados en lugares donde ya existían redes muestran la necesidad de contrastar previamente la información de los beneficiarios con las bases operativas de CEELVA.

La empresa deberá suministrar información completa a GENSA, al Ministerio de Minas, a la Gobernación y a las comunidades, sin reservar para sí datos necesarios para la planeación. También deberá identificar los activos solares que opera, recibió o mantiene y explicar su estado de funcionamiento.

La transformación societaria de CEELVA no puede evaluarse sin conocer previamente su situación financiera, obligaciones, activos, proyectos en ejecución y compromisos de mantenimiento. La incorporación de un privado sobre una valoración incompleta podría trasladar al Departamento o a los usuarios riesgos no identificados.

LOS HALLAZGOS FISCALES EN PROYECTOS SOLARES ANTERIORES IMPONEN UNA PROTECCIÓN REFORZADA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

La transformación de CEELVA y la financiación de nueva infraestructura energética no podían analizarse al margen de los proyectos solares ejecutados con recursos del Sistema General de Regalías. La Contraloría informó la existencia de cinco proyectos energéticos en el Vaupés, algunos terminados y otros en ejecución, entre ellos los BPIN 2023005970033, 2024005970024, 2024005970187, 2024005970195 y 2025005970002.

Respecto del BPIN 2023005970033, denominado “Construcción de Sistemas Solares Fotovoltaicos en la Zona Rural del Departamento del Vaupés”, la actuación especial CAT_659_2026 culminó con el Informe Final 021 de 2026 y produjo dos hallazgos con incidencia fiscal por \$6.164.891.100, tres administrativos y tres con presunta incidencia disciplinaria.

El informe documentó sistemas con fallas o sin funcionamiento, instalaciones en viviendas desocupadas, inconsistencias en la identificación de baterías, posibles duplicidades de

beneficiarios, soluciones instaladas en lugares donde existían redes y facturación de CEELVA, y deficiencias asociadas con la vigencia de las garantías contractuales.

Las irregularidades advertidas no pueden reducirse a defectos formales. Un sistema instalado pero inoperante, ubicado en una vivienda desocupada o entregado sin una garantía adecuada no satisface la finalidad social del gasto. La electrificación rural exige funcionamiento, mantenimiento, reposición de baterías y beneficiarios reales.

La existencia de redes y facturación no demuestra por sí sola que la solución solar fuera innecesaria, pues el servicio podía ser insuficiente o discontinuo. No obstante, imponía justificar la inversión y contrastar los beneficiarios con la información operativa de CEELVA, para evitar duplicidad de infraestructura y destinaciones ineficaces.

También resultan relevantes los proyectos que presentan diferencias entre ejecución física y financiera. El BPIN 2025005970002 fue reportado con avance físico del 6,58 % y financiero del 49,85 %, mientras el BPIN 2024005970024 registró ejecución física del 19 % y financiera del 50 %. Estos porcentajes no prueban detrimento, pero justifican seguimiento sobre anticipos, bienes adquiridos, garantías y correspondencia entre pagos y obras.

Los hallazgos del BPIN 2023005970033 no pueden trasladarse automáticamente a la transformación de CEELVA ni al proyecto de GENSA. Sin embargo, constituían antecedentes objetivos que la Gobernación y la Asamblea debían considerar antes de emitir acciones, incorporar un privado o autorizar endeudamiento.

Era necesario establecer qué activos fueron financiados con regalías, a quién pertenecen, si fueron entregados a CEELVA, cuál es su estado, quién debe mantenerlos y cómo inciden en la valoración de la empresa. El valor presupuestal de los proyectos no equivale al valor real de activos funcionales ni determina el precio de las acciones de CEELVA.

Los artículos 209 y 267 de la Constitución imponen eficiencia, economía, coordinación y control sobre la gestión fiscal. La Sentencia C-529 de 1993 explicó que esta comprende el manejo de recursos públicos durante su recaudo, conservación, inversión, gasto y disposición.

El Despacho no declarará responsabilidad fiscal ni detrimento, pues esas determinaciones corresponden a la Contraloría dentro del procedimiento previsto en la Ley 610 de 2000. Sí concluye que la existencia de hallazgos cuantificados y proyectos

con desfases de ejecución imponía un deber reforzado de planeación, depuración de activos y vigilancia antes de comprometer nuevos recursos públicos.

En consecuencia, la Gobernación, CEELVA y la Asamblea no podían promover válidamente una nueva capitalización y endeudamiento sin contar con un inventario técnico y contable de las inversiones existentes, una valoración independiente de CEELVA y un análisis que descartara duplicidades con los proyectos financiados mediante el SGR y el FAZNI. Las actuaciones fiscales, disciplinarias y eventualmente penales deberán continuar bajo la competencia y autonomía de las respectivas autoridades.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Mitú, Administrando Justicia en nombre del Pueblo y por mandato constitucional,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la carencia actual de objeto por situación sobreviniente, exclusivamente respecto de la pretensión dirigida a suspender el trámite del proyecto de ordenanza presentado el 6 de agosto de 2026, debido a su archivo definitivo. Esta declaración no comprende las demás vulneraciones y amenazas examinadas en la sentencia.

SEGUNDO: AMPARAR los derechos fundamentales a la consulta previa, participación efectiva, autodeterminación, integridad étnica y cultural y territorio de las nueve comunidades indígenas que integran **AATIZCEM**, vulnerados y amenazados durante la formulación y presentación del proyecto de ordenanza, al omitirse un análisis étnico, territorial y participativo previo.

TERCERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la consulta previa, participación efectiva, autodeterminación, integridad étnica y cultural y territorio de las comunidades indígenas que integran **AATICAM**, vulnerados por GENSA S.A. E.S.P. al identificar, georreferenciar y evaluar cuatro predios relacionados con esa asociación sin acudir oportunamente a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.

CUARTO. ORDENAR al gobernador del Vaupés y al Departamento del Vaupés que se **ABSTENGAN** de presentar, promover o radicar ante la Asamblea Departamental un nuevo proyecto de ordenanza destinado a transformar la naturaleza jurídica de CEELVA S.A.S. E.S.P., emitir o colocar acciones, incorporar un aliado estratégico, enajenar

participación pública, autorizar operaciones de crédito o financiar nueva infraestructura de generación eléctrica, hasta que se encuentren cumplidas y documentadas, de manera previa y concurrente, las condiciones decantadas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO. ORDENAR al Departamento del Vaupés y a CEELVA S.A.S. E.S.P. que, mientras no se cumplan integralmente las condiciones señaladas en el numeral anterior, se **ABSTENGAN** de adelantar actos preparatorios o de ejecución dirigidos a materializar la transformación de CEELVA en empresa mixta

SEXTO. PREVENIR a la Asamblea Departamental del Vaupés para que se abstenga de reanudar, bajo el mismo radicado, el proyecto archivado. Si recibe una nueva iniciativa equivalente, deberá verificar el cumplimiento de los artículos 19, 39, 96, 97, 99 y 102 de la Ley 2200 de 2022, exigir los estudios señalados en esta sentencia, garantizar la participación ciudadana e indígena y ejercer control político sobre la situación financiera, los activos, proyectos y obligaciones de CEELVA.

La Asamblea deberá abstenerse de aprobar autorizaciones de emisión de acciones, enajenación de participación pública o endeudamiento mientras no cuente con información suficiente para establecer su sostenibilidad, necesidad, proporcionalidad y compatibilidad con los derechos de las comunidades indígenas.

SÉPTIMO: ORDENAR a GENSA S.A. E.S.P. que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, presente ante la DANCP una solicitud completa respecto del proyecto solar estructurado para Mitú. Deberá aportar la descripción técnica, capacidad, almacenamiento, fases, cronograma, presupuesto, fuente de financiación, coordenadas, polígonos y áreas de los cinco predios evaluados, obras complementarias, vías, líneas de conexión, impactos preliminares y comunidades potencialmente afectadas.

OCTAVO: ORDENAR a GENSA S.A. E.S.P. que, hasta tanto la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa adelante la actuación de su competencia y, de resultar procedente, se agote integralmente el proceso de consulta previa con AATICAM, se abstenga de seleccionar definitivamente, adquirir, arrendar, gravar o constituir servidumbres sobre cualquiera de los cuatro predios relacionados con esa asociación; realizar en ellos actividades de tala, descapote, cerramiento, excavación, adecuación o cualquier otra intervención material; celebrar o ejecutar contratos destinados a

construir la granja solar; e instalar paneles, baterías, vías de acceso, líneas de conexión u obras complementarias.

NOVENO: ORDENAR al Departamento del Vaupés, CEELVA, GENSA, Ministerio de Minas y Energía y Alcaldía de Mitú que, dentro de los dos (2) meses siguientes, elaboren conjuntamente un diagnóstico energético que determine la demanda actual y proyectada, capacidad instalada y disponible, infraestructura solar, térmica e hidroeléctrica existente, proyectos financiados con recursos nacionales y del SGR, costos de operación y mantenimiento, titularidad de los activos, fuentes de financiación y riesgos de duplicidad. El documento será público y deberá presentarse en lenguaje comprensible a toda la comunidad de Vaupés.

DECIMO: ORDENAR a la DANCP y a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior que, dentro de los treinta (30) días siguientes, diseñen y, durante los tres (3) meses posteriores, ejecuten un programa de formación intercultural sobre consulta previa.

El programa estará dirigido a la Gobernación del Vaupés, Asamblea Departamental, alcaldías de Mitú, Carurú y Taraira, CEELVA, GENSA, Ministerio de Minas y Energía, CDA, Defensoría Regional, procuradurías, contralorías con jurisdicción en el departamento y demás entidades que formulen o ejecuten proyectos en territorios indígenas.

La capacitación deberá comprender el Convenio 169 de la OIT, afectación directa, oportunidad de la consulta, diferencias entre información, socialización, consulta y consentimiento, autoridades representativas, territorio ancestral, debida diligencia empresarial, participación ambiental y seguimiento de acuerdos.

DECIMOPRIMERO: ORDENAR a la Gobernación del Vaupés, la Asamblea Departamental del Vaupés, las alcaldías de Mitú, Carurú y Taraira, CEELVA S.A.S. E.S.P., GENSA S.A. E.S.P., la Contraloría Departamental del Vaupés y la Gerencia Departamental Colegiada del Vaupés de la Contraloría General de la República que, dentro de las cuatro (4) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, publiquen su versión pública y la parte resolutive en sus páginas web, redes sociales oficiales y carteleras institucionales, y las mantengan disponibles.

DECIMOSEGUNDO: EXHORTAR a la Contraloría General de la República, a la Contraloría Delegada competente para la vigilancia de los recursos del Sistema General de Regalías, a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata —DIARI—, a la

Gerencia Departamental Colegiada del Vaupés y a la Contraloría Departamental del Vaupés para que, en el marco de sus competencias y con plena autonomía, continúen y, de estimarlo procedente, amplíen las actuaciones de vigilancia y control fiscal sobre todos los proyectos energéticos ejecutados o en ejecución en el departamento, especialmente en relación con los hallazgos identificados, los desfases entre la ejecución física y financiera, el funcionamiento y mantenimiento de los sistemas instalados, la titularidad e incorporación contable de los activos financiados con recursos públicos y su eventual incidencia en la situación patrimonial de CEELVA S.A.S. E.S.P. Asimismo, se les solicita informar a este Despacho, dentro de los tres (3) meses siguientes, el estado general de las actuaciones adelantadas, con observancia de la reserva legal y sin que este exhorto implique anticipación de responsabilidad fiscal alguna.

DECIMOPRIMERO: REMITIR copia de esta sentencia, del Informe Final 021 de 2026 y de las piezas pertinentes a la Procuraduría General de la Nación y a la Procuraduría Regional de Instrucción del Vaupés, para que verifiquen el trámite impartido a los hallazgos con presunta incidencia disciplinaria y adopten, con autonomía, las decisiones que correspondan. Dentro de tres (3) meses deberán informar al Despacho el estado general de las actuaciones adelantadas.

DECIMOSEGUNDO: PONER EN CONOCIMIENTO de la Dirección Especializada contra la Corrupción de la Fiscalía General de la Nación y de la Dirección Seccional de Fiscalías del Vaupés el Informe Final 021 de 2026 y sus soportes, para que valoren si los hechos descritos revisten características de alguna conducta punible y determinen autónomamente lo procedente. Esta remisión no implica atribución de responsabilidad ni prejuzgamiento. **SOLICITAR** que dentro de tres (3) meses informen únicamente si la documentación fue radicada, asignada y objeto de alguna determinación procesal susceptible de comunicación, sin afectar la reserva de la indagación.

DECIMOTERCERO: COMPULSAR COPIAS de la demanda, el memorial de desistimiento presentado por el representante legal de AATIZCEM, el auto mediante el cual se le requirió para que explicara las razones de su determinación e informara sobre eventuales presiones, las constancias de notificación y vencimiento del término, y la presente sentencia, con destino a la Dirección Seccional de Fiscalías del Vaupés, para se adelanten las actuaciones de verificación e investigación necesarias para establecer si el desistimiento estuvo precedido o determinado por actos de constreñimiento, amenaza, ofrecimiento indebido, tráfico de influencias, intervención irregular de servidores públicos o particulares interesados en los proyectos examinados, o cualquier otra conducta que revista características de delito. **REMÍTASE** copia a la Dirección



Especializada contra la Corrupción de la Fiscalía General de la Nación para que, dentro de su autonomía y competencia, evalúe la posible existencia de hechos de corrupción y asuma, articule o remita la actuación según corresponda. La Fiscalía deberá preservar la reserva de la información suministrada por el accionante y valorar la adopción de medidas de protección si identifica un riesgo para su vida, integridad, libertad o seguridad. Esta compulsa no implica atribución de responsabilidad ni prejuzgamiento respecto de persona determinada.

DECIMOCUARTO: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo – Regional Vaupés y a la Procuraduría Regional de Instrucción del Vaupés acompañar a AATIZCEM y AATICAM y vigilar el cumplimiento de las órdenes relacionadas con consulta previa, capacitación, traducción y participación intercultural.

DECIMOQUITO: DECLARAR TERMINADA la medida provisional decretada respecto del trámite del proyecto de ordenanza archivado, sin perjuicio de las restricciones impartidas en esta sentencia respecto del proyecto de GENSA y los predios relacionados con AATICAM.

DECIMOSEXTO: DESVINCULAR al IPSE, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la ANLA, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a ENERGUAVIARE S.A.S. E.S.P., y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, al no haberse acreditado una acción u omisión vulneradora ni una relación directa con los proyectos objeto de decisión, sin perjuicio de su deber de colaboración.

DECIMOCTAVO: NOTIFICAR esta sentencia por el medio más expedito a las partes, autoridades tradicionales, entidades vinculadas y órganos de control, conforme al artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

DECIMONOVENO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, una vez se encuentre ejecutoriada la decisión si no fuere impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma Electrónica)

JOSÉ JAVIER SALCEDO VELÁSQUEZ

Juez



**JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO
MITÚ – VAUPÉS**

Firmado Por:

Jose Javier Salcedo Velasquez

Juez

Juzgado De Circuito

Promiscuo 001

Mitu - Vaupes

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **91f5de66b9d2de41213b38cf1b5a69509ad09aa7ea1b50d2381dd97398eaf18b**

Documento generado en 26/08/2026 02:43:57 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>