



**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA**

**RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1027 DE 05 AGO 2021**

*“Sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos obras o actividades”.*

**LA SUBDIRECTORA TÉCNICA DE LA DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA**

En ejercicio de las facultades legales y reglamentarias en especial las conferidas en el artículo 16 A del numeral 1 del Decreto 2353 de 2019 y la Resolución 1084 del 5 de octubre de 2020 y acta de posesión de 13 de octubre de 2020 y,

**CONSIDERANDO:**

Que mediante el Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por los Decretos 1140 de 2018 y 2353 de 2019, se modificaron los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.

Que mediante el Decreto 2353 de 2019, se creó la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, y las Subdirecciones Técnica de Consulta Previa, de Gestión de Consulta Previa y Corporativa.

Que el numeral 1º del artículo 16 A del citado decreto, le asignó a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, la función de “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”.

Que, en consideración con los antecedentes normativos descritos, por medio del presente acto administrativo, se procederá a desarrollar el análisis de procedencia de la consulta previa para el caso en concreto.

**1. ANTECEDENTES.**

Que mediante el oficio con radicado externo **EXTMI2021-12430** del 30 de julio de 2021, el señor CAMILO YOUNES VELOSA, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.627.660, en calidad de vicerrector de investigación de la Universidad Nacional, y dentro del trámite del otrosí al contrato marco de acceso a recursos genéticos ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicitó ante esta Autoridad el proceso de determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“BIOSÍNTESIS DE NANOPARTÍCULAS DE PLATA A PARTIR DE HONGOS RIZOSFÉRICOS Y SU INMOVILIZACIÓN EN UNA FIBRA NATURAL PARA EL CONTROL in vitro DE LA BACTERIA FITOPATÓGENA (PECTOBACTERIUM CAROTOVORUM)”** que se localizará en jurisdicción del municipio de Ventaquemada, en el departamento de Boyacá.

Que adjunto a la mencionada solicitud se allegó entre otra la siguiente información:

1. Datos de identificación del ejecutor del POA.
2. Descripción pormenorizada de las actividades.
3. Localización geográfica.
4. Documentos técnicos
5. Cedula de ciudadanía

Teniendo en cuenta lo anterior esta Autoridad Administrativa procederá a realizar el análisis de procedencia o no de consulta previa del asunto:

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Que la consulta previa es un derecho colectivo fundamental el cual consiste en la salvaguarda de la diversidad étnica y cultural a través del ejercicio del derecho a la participación efectiva de las comunidades étnicas en el marco de la implementación de medidas legislativas y/o administrativas, proyectos, obras o actividades que puedan llegar a afectarlos directamente.

Así mismo, el derecho a la Consulta Previa tiene sustento en principios reconocidos desde el mismo preámbulo de nuestra Carta Política y reiterados a lo largo del texto constitucional. En primera medida, encontramos precisamente que la Constitución Política estableció como uno de los pilares de nuestro Estado Social de Derecho el principio de participación democrática (*preámbulo, Art. 1º*), y como fin esencial del Estado, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Así mismo, nuestra Carta Fundamental reconoció que Colombia es un Estado pluralista que garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación (*Art. 1º, 7º, 8º, 10º*).

De igual manera, el artículo 330 de la Constitución Política establece con relación a los territorios indígenas, lo siguiente:

*“Artículo 330: De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:*

*(...) PARÁGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”*

En virtud de lo anterior y en consonancia con el compromiso de establecer especial protección a la diversidad étnica y cultural del país, el Estado Colombiano suscribió el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 21 de 1991, haciendo parte del bloque de constitucionalidad<sup>1</sup>.

El mencionado Convenio consagra en el artículo 6º, el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas, conforme al siguiente texto:

*“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

- a) *Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente (...).”*

A su turno, el artículo 7º *ibídem*, dispone:

<sup>1</sup> En Sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional incorporó la noción de bloque de constitucionalidad, compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

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

*Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”*

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

*“(…) no todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población”.<sup>2</sup>*

Por lo tanto, la consulta previa solo debe agotarse en aquellos eventos en que el proyecto, obra o actividad afecte directamente los intereses de las comunidades indígenas o tribales en su calidad de tales, es decir, que su obligación solo resulta exigible cuando la actividad pueda *“(…) alterar el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios (…)*”<sup>3</sup>.

Así mismo el Alto Tribunal Constitucional ha definido la afectación directa como *“(…) la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias”<sup>4</sup>*. Que se puede manifestar cuando: *“(…) (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.”<sup>5</sup>*

### **3. MARCO LEGAL PARA LOS CONTRATOS DE ACCESO A RECURSOS GENÉTICOS**

El contrato de acceso a recursos genéticos tiene como objetivo la autorización para la obtención y utilización de los recursos genéticos conservados en condiciones ex situ e in situ de sus productos derivados o de ser el caso, de sus componentes intangibles, con aprovechamiento comercial entre otros; tiene como resultado un contrato de acceso a recurso genético y resolución, dando perfeccionamiento al contrato de acceso a recurso genético.

Para acceder a los recursos genéticos de los especímenes depositados en las colecciones biológicas o colectados del medio con fines industriales, comerciales o de prospección biológica, el interesado deberá suscribir el contrato de acceso a recursos genéticos, de conformidad con la legislación nacional vigente.

En ese orden de ideas, en el Decreto 1076 de 2015 establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 2.2.1.5.1.2. Permiso de Estudio con fines de Investigación Científica.** *Las personas naturales o jurídicas que pretendan adelantar un proyecto de investigación científica en diversidad biológica que involucre alguna o todas las*

<sup>2</sup> Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>3</sup> Sentencia C-175 de 2009

<sup>4</sup> Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>5</sup> Sentencia SU – 123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimmy Yepes.

actividades de colecta, recolecta, captura, caza, pesca, manipulación del recurso biológico y su movilización en el territorio nacional, deberán obtener permiso de estudio, el cual incluirá todas las actividades solicitadas

**ARTÍCULO 2.2.2.9.1.4. Actividades a desarrollar en las colecciones biológicas.** Las colecciones biológicas además de ser receptores de especímenes y de adelantar actividades de curaduría para garantizar el mantenimiento y cuidado de estos podrán adelantar, entre otras:

**PARÁGRAFO 1.** Las actividades de investigación científica básica con fines no comerciales que usen colecciones biológicas y que involucren actividades de sistemática molecular, ecología molecular, evolución y biogeografía molecular no configuran acceso al recurso genético de conformidad con el ámbito de aplicación del presente decreto.

**PARÁGRAFO 2.** Para acceder a los recursos genéticos de los especímenes depositados en las colecciones biológicas con fines industriales, comerciales o de prospección biológica, el interesado deberá suscribir el contrato de acceso a recursos genéticos de conformidad con la legislación nacional vigente.

**ARTÍCULO 2.2.2.8.1.2. Ámbito de aplicación.** El presente decreto se aplicará a las actividades de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial, que se realice en el territorio nacional, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley 13 de 1990 acerca de la competencia de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) o la entidad que haga sus veces, en materia de investigación científica de recursos pesqueros y de las competencias asignadas por la reglamentación única que se establezca para el Sector de Defensa en lo que concierne a la investigación científica o tecnológica marina.

**PARÁGRAFO 5.** Las investigaciones científicas básicas que se adelantan en el marco de un permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines no comerciales y que involucren actividades de sistemática molecular, ecología molecular, evolución y biogeografía, no configuran acceso al recurso genético de conformidad con el ámbito de aplicación del presente decreto.

La realización de dichas actividades con especímenes recolectados, no exime al investigador de suministrar la información asociada al Sistema de Información en Biodiversidad de Colombia (SiB) y de remitir en forma digital al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las publicaciones derivadas de las mismas, quien deberá respetar los derechos de propiedad intelectual correspondientes.

**PARÁGRAFO 6.** Para acceder a los recursos genéticos y/o productos derivados, con fines industriales, comerciales o de prospección biológica, de los especímenes recolectados en el marco de un permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines no comerciales, el interesado deberá suscribir el contrato de acceso a recursos genéticos y/o productos derivados, de conformidad con la legislación nacional vigente. En este caso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá otorgar en el mismo acto el permiso de recolección cuando a ello hubiere lugar.

**4. DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO:  
“BIOSÍNTESIS DE NANOPARTÍCULAS DE PLATA A PARTIR DE HONGOS  
RIZOSFÉRICOS Y SU INMOVILIZACIÓN EN UNA FIBRA NATURAL PARA EL  
CONTROL *in vitro* DE LA BACTERIA FITOPATÓGENA (PECTOBACTERIUM  
CAROTOVORUM)”.**

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido el concepto de afectación directa como núcleo esencial para la procedencia de la consulta previa a comunidades étnicas, dentro del desarrollo de un POA, nos permitimos hacer el

siguiente análisis normativo de las características y actividades que comprenden los proyectos objeto de la presente solicitud, en los siguientes términos:

Que dentro de la solicitud presentada por el señor CAMILO YOUNES VELOSA, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

“(…)

*El proyecto pretende desarrollar una metodología de biosíntesis de AgNp´s para el control in vitro de la bacteria fitopatógena P. carotovorum mediante el aprovechamiento de la capacidad enzimática de hongos rizosféricos aislados de cultivos de papa e inmovilizarlas en una fibra natural para limitar su lixiviación. Esto podrá conseguirse por medio del desarrollo de un estudio de bioprospección con el fin de seleccionar aislamientos fúngicos de origen rizosférico que resulten promisorios para la síntesis biológica de AgNp´s. A partir de un extracto enzimático de dichos aislamientos se pretende obtener y optimizar la producción de AgNp´s con acción antibacterial a nivel in vitro contra P. carotovorum para finalmente inmovilizarlas sobre una fibra natural para limitar su lixiviación al ambiente.*

**OBJETIVO GENERAL:**

*Desarrollar una metodología de biosíntesis de AgNp´s para el control in vitro de la bacteria fitopatógena P. carotovorum mediante el aprovechamiento de la capacidad enzimática de hongos rizosféricos aislados de cultivos de papa e inmovilizarlas en una fibra natural para limitar su lixiviación.*

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- 1. Desarrollar un estudio de bioprospección con el fin de seleccionar aislamientos fúngicos de origen rizosférico que resulten promisorios para la síntesis biológica de AgNp´s.*
- 2. Obtener y optimizar la producción de AgNp´s con acción antibacterial a nivel in vitro contra P. carotovorum utilizando un extracto enzimático aislado de hongos rizosféricos.*
- 3. Inmovilizar las AgNp´s biosintetizadas con acción antibacterial a nivel in vitro contra P. carotovorum sobre una fibra natural para limitar su lixiviación al ambiente.*

(…)

*Para determinar la concentración de las AgNp´s obtenidas se pretende desarrollar la metodología sugerida por (Chan et al., 2013) que se basa en un cálculo estequiométrico en donde a partir de la concentración del precursor metálico empleado y el tamaño promedio de las AgNp´s obtenidas después de la reacción de biosíntesis, se puede realizar un cálculo relativo de la concentración de las nanopartículas obtenidas utilizando fotografías de microscopía electrónica (SEM/TEM).*

(…)”

(Tomadas del Anexo 1, pág 4 –23, EXTMI2021-12430)

De la solicitud presentada por el señor CAMILO YOUNES VELOSA, en calidad de vicerrector de investigación de la Universidad Nacional, solicitó ante esta Autoridad el proceso de determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“BIOSÍNTESIS DE NANOPARTÍCULAS DE PLATA A PARTIR DE HONGOS RIZOSFÉRICOS Y SU INMOVILIZACIÓN EN UNA FIBRA NATURAL PARA EL CONTROL in vitro DE LA BACTERIA FITOPATÓGENA (PECTOBACTERIUM CAROTOVORUM)”**, proponiendo las siguientes actividades:

1. Desarrollar una metodología de biosíntesis de AgNp´s para el control in vitro de la bacteria fitopatógena P. carotovorum mediante el aprovechamiento de la capacidad enzimática de hongos rizosféricos aislados de cultivos de papa e inmovilizarlas en una fibra natural para limitar su lixiviación.

A su vez, es pertinente señalar que el solicitante menciona que se encuentra dentro del trámite administrativo del contrato de acceso a recursos genéticos requerido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y que revisada la información al respecto en la normativa aplicable, se observa que, dentro de la normatividad vigente para este tipo

de trámites está el Decreto 1376 de 2013, por medio del cual se establece en el artículo 13, que la solicitud de los permisos individuales de recolección de especímenes son los siguientes:

*“a) formato de solicitud de permiso individual de recolección debidamente diligenciado.*

*b) documento de identificación del responsable del proyecto. si se trata de persona natural, copia de la cédula, si trata de persona jurídica, certificado de existencia y representación legal o su equivalente de la entidad peticionaria, con fecha de expedición no superior a 30 días previo a la fecha de presentación de la solicitud.*

*c) el currículum vitae del responsable del proyecto y de su grupo de trabajo.*

*d) de ser el caso, acto administrativo de levantamiento de vedas.*

*e) información sobre si la recolección involucra especies amenazada o endémicas.*

*f) certificación del ministerio de interior sobre la presencia o no de grupos étnicos en el territorio en el cual se realizará la recolección.*

*g) acta de protocolización de la consulta previa cuando sea necesaria”. (Subrayado fuera del texto)*

En ese sentido, el literal f hace necesario destacar lo estipulado en el Decreto 2353 de 2019, el cual modificó la estructura del Ministerio del Interior, creando a través de su artículo 4 la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, con la misión, entre otras funciones, **de 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.** Dicho en otras palabras, se suprimió la función de certificación de presencia o no de comunidades étnicas para un proyecto, obra o actividad, por la de determinar la procedencia o no la Consulta Previa.

De esta manera, realizado el análisis para el citado proyecto, se observa que el mismo no afecta con especial intensidad, directamente, exclusivamente o de manera diferenciada a las comunidades étnicas que habitan en la zona, toda vez que las actividades del proyecto no comprometen directa y específicamente los atributos de la condición étnica de las comunidades, tales como su autonomía, autodeterminación y elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos. Es decir, las actividades a desarrollar no interfieren en elementos definitorios de la identidad o cultura de los pueblos que habitan los departamentos.

A su vez, con base en la descripción de las actividades se evidencia que, el desarrollo del proyecto generará un impacto ambiental positivo, por cuanto la utilización de fibras naturales como soporte de inmovilización de AgNp´s es una estrategia de bajo costo y bajo impacto ambiental, cuya utilización puede contribuir a mitigar problemas asociados con la aplicación de nuevas tecnologías que no tienen en cuenta aspectos ambientales.

Por lo cual, es concluyente que las actividades que comprenden el proyecto de la referencia no reviste imposición alguna al desarrollo de las prácticas tradicionales de los medios de subsistencia de los colectivos étnicos. Del mismo modo, no tienen la capacidad de alterar los usos, costumbres, territorio, y zonas de tránsito de las comunidades étnicas, debido a que no se identifican intervenciones en el territorio.

Lo anterior significa que, tratándose de **actividades de investigación y estudios**, se entiende que, con la ejecución de las mismas, no se genera una posible afectación directa según los parámetros legales y jurisprudenciales al tenor de lo mencionado con anterioridad en el presente documento. Toda vez que el proyecto de la referencia (i) no perturba las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales de las comunidades étnicas; (ii) no genera un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) no imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y

(iv) no ocasiona un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. (v) De igual forma, se resalta que el proyecto no recae sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) ni a desarrolla el Convenio 169 de la OIT; (vii) así mismo, no se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) ni se configura una interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura de las comunidades étnicas.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección:

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: **“BIOSÍNTESIS DE NANOPARTÍCULAS DE PLATA A PARTIR DE HONGOS RIZOSFÉRICOS Y SU INMOVILIZACIÓN EN UNA FIBRA NATURAL PARA EL CONTROL in vitro DE LA BACTERIA FITOPATÓGENA (PECTOBACTERIUM CAROTOVORUM)”**, **no procede** la realización del proceso de consulta previa.

**SEGUNDO:** Que la información sobre la cual se expide el presente acto administrativo aplica específicamente para las características técnicas relacionadas y entregadas por el solicitante a través del oficio radicado externo **EXTMI2021-12430** del 30 de julio de 2021, para el proyecto **“BIOSÍNTESIS DE NANOPARTÍCULAS DE PLATA A PARTIR DE HONGOS RIZOSFÉRICOS Y SU INMOVILIZACIÓN EN UNA FIBRA NATURAL PARA EL CONTROL in vitro DE LA BACTERIA FITOPATÓGENA (PECTOBACTERIUM CAROTOVORUM)”**.

**TERCERO:** Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, ante la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

#### COMUNÍQUESE Y NOTIFÍQUESE

  
YOLANDA PINTO AMAYA  
Subdirectora Técnica

<b>Elaboró:</b> Silvia Lucía Márquez Ustáriz – Abogada Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa	<b>Revisó:</b> Angélica María Esquivel Castillo, Coordinadora Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa
<b>Aprobó:</b> Yolanda Pinto Amaya Subdirectora Técnico DANCP	

T.R.D. 2500.226.44  
EXTMI2021-12430

[vicinvest\\_nal@unal.edu.co](mailto:vicinvest_nal@unal.edu.co) - [perminambiente@unal.edu.co](mailto:perminambiente@unal.edu.co)