



MINISTERIO DEL INTERIOR

DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1184 DE 26 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 concreto.

ANTECEDENTES

Que mediante el oficio con radicado externo **EXTMI2021-12480** del 2 de agosto de 2021, la señora ARSENEDE VARGAS GUARIN, identificada con la cédula de ciudadanía N°55.064.313, en calidad Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD con sede en la ciudad de Neiva – Huila, solicitó ante esta Autoridad la determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“CARACTERIZACIÓN DE LA DIVERSIDAD DE VISITANTES FLORALES ASOCIADOS AL CULTIVO DE ACHIRA (*CANNA EDULIS* KER) EN DIFERENTES PISOS TÉRMICOS EN EL DEPARTAMENTO DE HUILA”** que se localizara en los municipios de Garzón, (veredas Claros, Fátima y La Cabaña) San Agustín, (Veredas Obando y Nueva Zelanda) en el departamento del Huila.

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. Copia Cédula de ciudadanía solicitante

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

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, actúa de conformidad con la Carta Política de 1991, que consagró el reconocimiento y la especial protección de la diversidad étnica y cultural en el país, con la finalidad de dar cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptado en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 21 de 1991, conformando el bloque de constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, la consulta previa surge como un derecho constitucional, mediante el cual el Estado garantiza a las comunidades étnicas afectadas por un Proyecto, Obra o Actividad (POA), medida legislativa o administrativa, la participación previa, libre e informada sobre el programa o plan que se pretenda realizar en el territorio en el cual hacen presencia, buscando que de manera conjunta y participativa se identifiquen los posibles impactos que estos puedan generar, con en el fin de salvaguardar la idiosincrasia de las comunidades étnicas que habitan en el país.

Para dar cumplimiento a lo antes señalado encontramos como marco normativo:

1. El Decreto 2353 de 2019, crea dentro de la estructura del Ministerio del Interior la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, convirtiéndola en garante dentro del Desarrollo del proceso de consulta previa, con la misión de atender entre otras tareas, la de impartir los lineamientos para la determinación de la procedencia de la consulta previa para la expedición de medidas legislativas o administrativas o la ejecución de proyectos, obras o actividades, que puedan afectar directamente a comunidades étnicas.
2. Específicamente, el artículo 16A de la norma en comento, señala las funciones de la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior:

“1. 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.

2. Proponer las directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas frente a la determinación de la afectación directa que pueda derivarse de proyectos, obras, actividades, medidas administrativas o legislativas.”

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”¹.

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 (…)”².*

Así mismo el Alto Tribunal Constitucional ha definido la afectación directa *como:*

¹ Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

² Sentencia C-175 de 2009

“(…) la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias”³. 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.”⁴

**DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO:
“CARACTERIZACIÓN DE LA DIVERSIDAD DE VISITANTES FLORALES
ASOCIADOS AL CULTIVO DE ACHIRA (*CANNA EDULIS* KER) EN
DIFERENTES PISOS TÉRMICOS EN EL DEPARTAMENTO DE HUILA”**

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 de las características y actividades que comprenden el proyecto.

Dentro de la solicitud presentada por la señora ARSENE VARGAS GUARIN, en calidad de en calidad Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD con sede en la ciudad de Neiva – Huila, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

“(…)

Descripción de las actividades del proyecto, obra o actividad:

-Describa claramente la totalidad de las actividades que se desarrollarán en el marco de la ejecución del proyecto.

Fase Pre operativa. Caracterización de la zona: Dentro de la caracterización de la zona, se pretende determinar los diferentes usos del suelo que se evidencian en los alrededores del cultivo en las dos zonas de estudio, uso de fertilizantes, épocas de siembra y fecha de plantación, las principales especies de arvenses en floración y porcentaje de cobertura del suelo de estas arvenses en el momento de la recolección de cultivos, las principales prácticas de manejo (riego, manejo de plagas y enfermedades y la fecha de cosecha.

Fase operativa:

Observación de visitantes: Para la observación de los visitantes, se necesita identificar las horas de mayor actividad por parte de estos, cuando llegan a las flores o diferentes partes de la planta, esto teniendo en cuenta que pueden llegar algunas especies en busca de otros servicios de la planta como por ejemplo néctar extrafloral, resinas, nidificación. Se plantea observar dos días al mes alrededor de 15 a 20 flores recopilando la siguiente información: - Hora - Formación de frutos (10 días después) - Individuo visitante - Recurso colectado - Estructura floral visitada - Selectividad del recurso floral (Polen, néctar, resinas, nidificación) Se tomarán datos de oferta agroclimatológica referentes a: Temperatura, humedad relativa y georreferenciación en las tres zonas de estudio.

Evaluación de la Polinización: a. Tratamiento: Se pretende establecer el rendimiento de la polinización mediada por diferentes variables: - Autopolinización pasiva: Formación de fruto sin polinizadores - Polinización manual: Por medio de un pincel, se llevará el polen de las anteras al estigma de la misma flor / por medio de un pincel, se llevará el polen de las anteras de una flor a otra. El registro de frutos se revisará 10 días después y el registro de semillas 2 meses después. b. Identificación de los polinizadores: Las flores objeto de estudio, serán embolsadas con mallas de poro 0.3 x 0.3 mm durante la antesis. Teniendo en cuenta lo desarrollado por (Medina Gutierrez, Ospina Torres, & Nates Parra, 2012), se va a tener un acceso controlado a la flor para identificar el polinizador más efectivo. La metodología consta

³ Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ Sentencia SU – 123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimmy Yepes.

de permitir el acceso controlado de los polinizadores a la flor, esto se efectúa desembolsando la flor cuando los estigmas estén a 90° con respecto al androginóforo, cuando el agente polinizador deje la flor, se vuelve a embolsar con el fin de garantizar una única visita. c. Recolección de polinizadores y visitantes florales: Mediante una red entomológica se capturarán los insectos visitantes, se sacrificarán con acetato de etilo y posteriormente se hará la extracción de polen con gelatina-glicerina

-Aporte la descripción de los posibles impactos que el desarrollo de las actividades pueda generar en cada uno de los componentes que definen el área de influencia del proyecto, de acuerdo con la normatividad ambiental vigente.

Aire: No se genera ningún tipo de emisión atmosférica, tampoco se utiliza ninguna fuente de emisión o dispersión que afecte el recurso.

Agua: no se interviene ni directa como tampoco directamente sobre este recurso y no se utiliza ninguna fuente de emisión o dispersión que afecte el recurso.

Suelo: no se desarrolla ningún tipo de actividad sobre el recurso, tampoco se utiliza ninguna fuente de emisión o dispersión que afecte el recurso.

Flora – vegetación: no se afecta la flora ni afecta mediante ‘pérdida de hábitat de fauna’, ni afectación al suelo, no se ejerce ningún procedimiento sobre la misma que afecte su abundancia ni comportamiento natural. (...)’.⁵

De la solicitud presentada por la señora ARSENEDE VARGAS GUARIN, en calidad Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD con sede en la ciudad de Neiva – Huila, se evidencia que se pretende realizar un estudio denominado: **“CARACTERIZACIÓN DE LA DIVERSIDAD DE VISITANTES FLORALES ASOCIADOS AL CULTIVO DE ACHIRA (CANNA EDULIS KER) EN DIFERENTES PISOS TÉRMICOS EN EL DEPARTAMENTO DE HUILA”**, el cual tiene como objetivo principal identificar los diferentes visitantes polinizadores que se evidencian en los alrededores de los cultivos de Achira en diferentes pisos térmicos en el departamento del Huila, con el fin de caracterizar el polinizador más efectivo para este tipo de plantas y la relación que guardan entre sí, lo anterior se pretende alcanzar mediante las actividades identificadas en el proyecto.

En ese sentido, se 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.

Por consiguiente, este proyecto tiene como objetivo realizar actividades de investigación científica con el fin de identificar las características del polen de diferentes especies visitantes a los cultivos de Achira, a partir del enfoque experimental con el mínimo impacto ambiental sin la necesidad de involucrar humanos, por lo que las actividades a desarrollar no alteran los elementos que definen la identidad o cultura de los pueblos que habitan en el área del POA, de igual forma no se evidencia afectación directa sobre sujetos colectivos susceptibles de derechos constitucionalmente protegidos.

De esta manera, considera esta Subdirección Técnica que, ante la situación planteada por el solicitante, se concluye que el desarrollo del proyecto no compromete 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. 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, se entiende que, con la ejecución de las mismas, no se genera una afectación directa según los parámetros legales y jurisprudenciales arriba citados. Toda vez que el proyecto de la referencia (i) no perturba las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales de las

⁵ Tomado del anexo 1 diligenciado y radicado en el EXTM/2021-12480 del 2 de agosto de 2021 pág. 4 y 5.

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; (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: **“CARACTERIZACIÓN DE LA DIVERSIDAD DE VISITANTES FLORALES ASOCIADOS AL CULTIVO DE ACHIRA (*CANNA EDULIS* KER) EN DIFERENTES PISOS TÉRMICOS EN EL DEPARTAMENTO DE HUILA”**, que se localizara en los municipios de Garzón, (veredas Claros, Fátima y La Cabaña) San Agustín, (Veredas Obando y Nueva Zelanda) en el departamento del Huila, **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 con radicado externo **EXTMI2021-12480** del 2 de agosto de 2021 para el proyecto **“CARACTERIZACIÓN DE LA DIVERSIDAD DE VISITANTES FLORALES ASOCIADOS AL CULTIVO DE ACHIRA (*CANNA EDULIS* KER) EN DIFERENTES PISOS TÉRMICOS EN EL DEPARTAMENTO DE HUILA”**, que se localizara en los municipios de Garzón, (veredas Claros, Fátima y La Cabaña) San Agustín, (Veredas Obando y Nueva Zelanda) en el departamento del Huila.

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
Subdirector Técnico de Consulta Previa

Elaboró: José Eduardo Doria Cano Abogado contratista Grupo Gestión Jurídica - DANCP	Revisó: Angélica María Esquivel Castillo. Coordinadora Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa
	Aprobó: Yolanda Pinto Amaya - Subdirectora Técnico DANCP

T.R.D. 2500.226.44
EXTMI2021-12480

E mail: arsenedv@gmail.com