



MINISTERIO DEL INTERIOR
DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1338 DE 01 OCT 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 **EXTMI2021-14902** del 09 de septiembre de 2021, la señora JENNY LUCÍA RIVAS HERRERA, identificada con cédula de ciudadanía No.43.606.971, en calidad de alcaldesa municipal de Juradó, departamento de Chocó, solicitó ante esta Autoridad el proceso de determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“ASESORAMIENTO GENERAL EN LOS ESTUDIOS FASE 3 PARA LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO DEL AERÓDROMO DEL MUNICIPIO DE JURADÓ EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, TENIENDO EN CUENTA QUE LAS OBRAS A REALIZAR SE ENCUENTRAN**

ESTIPULADAS EN EL DECRETO 769 DEL 22 DE ABRIL DEL 2014, EN EL MARCO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA NUMERO 20001216 H3 DE 2020 CUYO OBJETO ES “REALIZAR ASISTENCIA TÉCNICA AERONÁUTICA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRIORIZADAS CON BASE EN LA RESOLUCIÓN NO. 967 DE 2020” que se localizará en jurisdicción del municipio de Juradó, departamento de Chocó.

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 del solicitante.

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 constitucionalidad¹.

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

¹ 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.

“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 7° ibídem, dispone:

“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”.²

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 (...).”³*

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”⁴*. 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.”⁵*

**3. DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO:
“ASESORAMIENTO GENERAL EN LOS ESTUDIOS FASE 3 PARA LAS
OBRAS DE MEJORAMIENTO DEL AERÓDROMO DEL MUNICIPIO DE
JURADÓ EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, TENIENDO EN CUENTA QUE
LAS OBRAS A REALIZAR SE ENCUENTRAN ESTIPULADAS EN EL DECRETO
769 DEL 22 DE ABRIL DEL 2014, EN EL MARCO DEL CONTRATO DE
CONSULTORÍA NUMERO 20001216 H3 DE 2020 CUYO OBJETO ES
“REALIZAR ASISTENCIA TÉCNICA AERONÁUTICA A LAS ENTIDADES
TERRITORIALES PRIORIZADAS CON BASE EN LA RESOLUCIÓN NO. 967 DE
2020”.**

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

³ Sentencia C-175 de 2009

⁴ Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1338 DE 01 OCT 2021

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 de estudios y diseños en los siguientes términos:

Que dentro de la solicitud presentada por la señora JENNY LUCÍA RIVAS HERRERA, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

“Las Especificaciones Técnicas contenidas en el presente contrato, establecen los requisitos generales y específicos, que tiene por objeto REALIZAR ASISTENCIA TÉCNICA AERONÁUTICA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRIORIZADAS CON BASE EN LA RESOLUCION No. 967 DE 2020, lo anterior con base al desarrollo de las siguientes fases:

<p>FASE DE DISEÑO</p>	<p>Esta fase incluye los diseños en fase tres de las obras de mejoramiento del aeródromo Alcides Fernández del municipio, cuyos resultados deberán tener los siguientes productos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.El cálculo de las cantidades de obra. 2.Planos de detalle constructivo, con sus memorias de cálculo, para todas las infraestructuras que resulten del componente de planificación de cada aeródromo. 3. Evaluación de los requisitos de servicios públicos, distribución de redes, y con ello determinar y definir en detalle los diseños de las instalaciones y equipamiento requeridos para las acometidas y conexiones hidráulicas y sanitarias. 4. Estudios y diseños de las especificaciones técnicas de construcción en el detalle necesario para explicar cada paso de la construcción, los requisitos de calidad de materiales y proceso de ejecución, los resultados esperados, los controles de calidad y criterios de recibo, o rechazo, y de los procedimientos acorde a parámetros normativos y de buenas prácticas de la ingeniería. 5.Informe topográfico definitivo, que incluya los crudos de campo, listado de equipos usados, certificados de calibraciones, cálculos de volúmenes, ubicación de BM, y puntos de control para amarres para localización y replanteo de obra. 6.Informe ambiental el cual contiene: el diagnóstico ambiental del proyecto, diagnóstico de las medidas de manejo de impactos establecidos, Estudio de Impacto Ambiental de las futuras obras en caso de requerirse, Diagnóstico y procedimiento que seguir con el Programa Integral de Compensaciones Ambientales – PICAM, diagnostico de fuentes de materiales, y Diagnóstico de cumplimiento ambiental según expedientes de las Autoridades Ambientales. 7. Diseño geométrico 8. Diseño de pavimento 9. Diseño de nivelación de las franjas de los aeródromos.
<p>FASE PRO OPERATIVA- CONSTRUCCIÓN (el contrato en mención no incluye la construcción ni operación)</p>	<p>Obras de mejoramiento (incluida dentro del art 2.2.25.4.1 del D1076/2015)</p> <p>Según el art 2.2.25.4.1 del D1076/2015, las obras diseñadas y que en un futuro se construirá no requieren de Licenciamiento Ambiental, pues son obras de mejoramiento. Las obras a construir una vez acaben el proyecto y se logre la financiación del mismo serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La remodelación, construcción, reubicación y/o ampliación de terminales, torres de control, edificio SAR, edificio SEI, estaciones de combustibles y otros edificios de servicio lado aéreo y lado tierra. 2. Ampliación y adecuación plataformas en general 3. Corrección geométrica de plataforma 4. Nivelación de RESA 5. Modificación de cerramientos y obras menores físicas 6. Construcción y mejoramiento de sistema de tratamiento de agua potable, residual, redes sanitarias y canales.
	<ol style="list-style-type: none"> 7. La colocación de subbase, bases y/o pavimentaciones de pistas, plataformas, plataformas de giro, calles de rodaje, aparcaderos de espera, puntos de espera y desplazamiento de eje de pista 8. La instalación e infraestructura de radio ayudas, radares, estaciones, VOR/DME y otras ayudas de sistemas de navegación y/o vigilancia.
<p>FASE OPERATIVA</p>	<p>Esta fase corresponde a mejorar la funcionalidad y servicios del aeródromo, pero no hacen parte del Contrato Consultoría Numero 20001216 H3 DE 2020</p>

(Tomadas del Anexo 1, pág 5-6 – EXTMI2021-14902)

De la solicitud presentada por la señora JENNY LUCÍA RIVAS HERRERA, en calidad de alcaldesa municipal de Juradó, departamento de Chocó, se evidencia que se pretenden realizar unos estudios y diseños para el proyecto **“ASESORAMIENTO GENERAL EN LOS ESTUDIOS FASE 3 PARA LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO DEL AERÓDROMO DEL MUNICIPIO DE JURADÓ EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, TENIENDO EN CUENTA QUE LAS OBRAS A REALIZAR SE ENCUENTRAN ESTIPULADAS EN EL DECRETO 769 DEL 22 DE ABRIL DEL 2014, EN EL MARCO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA NUMERO 20001216 H3 DE 2020 CUYO OBJETO ES “REALIZAR ASISTENCIA TÉCNICA AERONÁUTICA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRIORIZADAS CON BASE EN LA RESOLUCIÓN NO. 967 DE 2020”**, proponiendo las siguientes actividades:

1. Los diseños en tres fases para las obras de mejoramiento del aeródromo Alcides Fernández del municipio de Juradó, Chocó.
2. Estudios y diseños de las especificaciones técnicas de construcción en el detalle necesario para explicar cada paso de la construcción.

De esta manera, se observa que el proyecto 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.

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. La finalidad del proyecto consiste en realizar los estudios pertinentes para realizar obras de mejoramiento del aeródromo y evaluar los requisitos para las mismas.

Lo anterior significa que, tratándose de **actividades de estudios y diseños**, 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: **“ASESORAMIENTO GENERAL EN LOS ESTUDIOS FASE 3 PARA LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO DEL AERÓDROMO DEL MUNICIPIO DE JURADÓ EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, TENIENDO EN CUENTA QUE LAS OBRAS A REALIZAR SE ENCUENTRAN ESTIPULADAS EN EL DECRETO 769 DEL 22 DE ABRIL DEL 2014, EN EL MARCO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA NUMERO 20001216 H3 DE 2020 CUYO OBJETO ES “REALIZAR ASISTENCIA TÉCNICA AERONÁUTICA A**

LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRIORIZADAS CON BASE EN LA RESOLUCIÓN NO. 967 DE 2020 que se localizará en jurisdicción del municipio de Juradó, departamento de Chocó, **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 EXTMI2021-14902 del 09 de septiembre de 2021, para el proyecto **“ASESORAMIENTO GENERAL EN LOS ESTUDIOS FASE 3 PARA LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO DEL AERÓDROMO DEL MUNICIPIO DE JURADÓ EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, TENIENDO EN CUENTA QUE LAS OBRAS A REALIZAR SE ENCUENTRAN ESTIPULADAS EN EL DECRETO 769 DEL 22 DE ABRIL DEL 2014, EN EL MARCO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA NUMERO 20001216 H3 DE 2020 CUYO OBJETO ES “REALIZAR ASISTENCIA TÉCNICA AERONÁUTICA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PRIORIZADAS CON BASE EN LA RESOLUCIÓN NO. 967 DE 2020”** que se localizará en jurisdicción del municipio de Juradó, departamento de Chocó.

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

Elaboró: Silvia Lucía Márquez Ustáriz – Abogada Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa	Revisó: Carlos Méndez – Abogado Contratista Subdirección Técnica
Aprobó: Yolanda Pinto Amaya Subdirectora Técnico DANCP	

T.R.D. 2500.226.44
EXTMI2021-14902

diazquinteromiguel1989@gmail.com - jennrivas@hotmail.com