



## MINISTERIO DEL INTERIOR

### DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

#### RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1393 DE 13 OCT 2021

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

#### LA SUBDIRECCIÓN TÉCNICA 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 Resolución 1084 del 5 de octubre de 2020 y Acta de posesión del 13 de octubre de 2020

#### 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.

#### ANTECEDENTES.

Que mediante oficio radicado externo: EXTMI2021-15302 del 16 de septiembre de 2021, la señora DIANA MILENA LONDOÑO MORALES, identificada con cédula de ciudadanía 1.019.082.813, solicitó ante esta Autoridad el proceso de Determinación de Procedencia o no de la Consulta Previa para el proyecto: **“Asesoramiento general en los estudios fase 3 para las obras de mejoramiento del aeródromo Jorge Enrique Gonzales del municipio de San José del Guaviare, 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”**, localizado en

jurisdicción del municipio de San José del Guaviare, en el departamento de Guaviare.

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. Localización Cartográfica.

Que teniendo en cuenta lo anterior esta Autoridad Administrativa procederá a realizar en análisis de procedencia o no de consulta previa del asunto.

### 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 (...).”*

<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.

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”.<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>*

**ANÁLISIS DE PROCEDENCIA PARA PROYECTO “Asesoramiento general en los estudios fase 3 para las obras de mejoramiento del aeródromo Jorge Enrique Gonzales del municipio de San José del Guaviare, 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”.**

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:

<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.

**CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1393 DE 13 OCT 2021**

Dentro de la solicitud presentada por la señora DIANA MILENA LONDOÑO MORALES, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

**“2.3. Descripción de las actividades del proyecto, obra o actividad:**

*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><b>FASE DE DISEÑO</b></p>	<p><i>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:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El cálculo de las cantidades de obra.</li> <li>2. Planos de detalle constructivo, con sus memorias de cálculo, para todas las infraestructuras que resulten del componente de planificación de cada aeródromo.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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, diagnóstico de fuentes de materiales, y Diagnóstico de cumplimiento ambiental según expedientes de las Autoridades Ambientales.</li> <li>7. Diseño geométrico</li> <li>8. Diseño de pavimento</li> <li>9. Diseño de nivelación de las franjas de los aeródromos.</li> </ol>
<p><b>FASE PRO OPERATIVA- CONSTRUCCIÓN</b> (el contrato en mención no incluye la construcción ni operación)</p>	<p><i>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:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. El cálculo de las cantidades de obra.</li> <li>11. Planos de detalle constructivo, con sus memorias de cálculo, para todas las infraestructuras que resulten del componente de planificación de cada aeródromo.</li> <li>12. 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.</li> <li>13. 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.</li> <li>14. 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</li> </ol>

**CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1393 DE 13 OCT 2021**

	<p>de obra.</p> <p>15. 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, diagnóstico de fuentes de materiales, y Diagnóstico de cumplimiento ambiental según expedientes de las Autoridades Ambientales.</p> <p>16. Diseño geométrico</p> <p>17. Diseño de pavimento</p> <p>Diseño de nivelación de las franjas de los aeródromos.</p>
--	--

- 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.

<b>ASPECTO AMBIENTAL</b>	<b>IMPACTO AMBIENTAL</b>	<b>VALORACION</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Generación de emisiones	Cambios en los niveles de ruido	BAJO	Leve aumento de concentraciones de compuestos como el CO, SO <sub>2</sub> , NO <sub>2</sub> y material particulado, presentes en la atmósfera, durante el funcionamiento de maquinaria y vehículos dentro del aeródromo.
Incremento de los Niveles de ruido	Cambios en los niveles de ruido	BAJO	Se refiere al aumento o disminución de los decibeles dentro del aeródromo de acuerdo con el valor de referencia
Alteración Morfología del suelo	Alteración de la Morfología	BAJO	Cambios en la morfología del suelo en el desarrollo de las obras dentro del aeródromo
Generación de Residuos Sólidos y de vertimientos	cambios en la calidad de los suelos y del agua	BAJO	Se presenta contaminación de suelos y de las Aguas, cuando existe incorporaciones de estos elementos, como basura, desechos tóxicos, productos químicos, y desechos industriales, lo cual afecta negativamente las plantas, animales y humanos, dentro del aeródromo
Restricción del paso vehicular y peatonal	Generación de conflictos con la comunidad	BAJO	Todos los impactos que pueda generar la obra, son susceptibles de terminar en conflictos con las comunidades por falta de información veraz y oportuna, por la deficiente aplicación de las medidas del Plan de Manejo Ambiental, por el incumplimiento de los acuerdos pactados en procesos de concertación, entre otros.

- Aporte estudios ambientales y sociales que se hayan realizado en el marco del proyecto objeto de la presente solicitud.

Lo anterior, en atención y cumplimiento del principio de la buena fe y moralidad establecidos en el artículo 3 de la Ley 1437 del 2011”.

De las actividades antes reseñadas, se concluye que se trata de un proyecto de estudios y diseños para el cual no procede el proceso de consulta previa.

Lo anterior significa que, tratándose de **actividades de estudios y diseños**, 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 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.

Así las cosas, considera esta Subdirección Técnica que ante la situación planteada por el solicitante, para el proyecto: **“Asesoramiento general en los estudios fase 3 para las obras de mejoramiento del aeródromo Jorge Enrique Gonzales del municipio de San José del Guaviare, 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”**, localizado en jurisdicción del municipio de San José del Guaviare, en el departamento de Guaviare, no es necesario adelantar proceso de Consulta Previa, teniendo en cuenta que este proyecto tiene como objetivo el desarrollo de actividades, en las que no se evidencia afectación directa sobre sujetos colectivos susceptibles de derechos constitucionalmente protegidos.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección Técnica:

**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 Jorge Enrique Gonzales del municipio de San José del Guaviare, 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”**, localizado en jurisdicción del municipio de San José de Guaviare, en el departamento de Guaviare, **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 radicado externo: EXTMI2021-15302 del 16 de septiembre de 2021, para el proyecto: **“Asesoramiento general en los estudios fase 3 para las obras de mejoramiento del aeródromo Jorge Enrique Gonzales del municipio de San José del Guaviare, 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”**, localizado en jurisdicción del municipio de San José del Guaviare, en el departamento de Guaviare.

**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 de Consulta Previa**

<b>Elaboró:</b> Ricardo Guerrero Pinzón Profesional Especializado	<b>Revisó:</b> Carlos Méndez – Abogado contratista Subdirección Técnica
Aprobó: Yolanda Pinto Amaya Subdirectora Técnica de Consulta Previa	

T.R.D. 2500.226.44

EXTMI2021-15302

Notificación: [aerpuerto@quaviare.com.co](mailto:aerpuerto@quaviare.com.co)