



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

**RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1402 DE 13 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 **EXTMI2021-15397** del 17 de septiembre de 2021, el señor HUGO JESÚS CADENA PALOMINO, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.688.648, en calidad de representante legal de CONSORCIO GUAJIRA SUR, solicitó ante esta Autoridad el proceso de determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“CONTRATAR LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS Y VIABILIDAD TÉCNICA ANTE EL MECANISMO DE VIABILIZACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO DE LOS PROYECTOS DE ESQUEMAS DE**

**SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA LOS CORREGIMIENTOS DE CORRAL DE PIEDRA, EL TOTUMO, GUAYACANAL, VILLA DEL RIO, EL HATICO DE LOS INDIOS, EL PLACER, LOS CARDONES Y CARACOLÍ EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR Y EL CORREGIMIENTO DE SAN PEDRO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCAS.”**

que se localizará en jurisdicción de los municipios de San Juan del Cesar y Barrancas, departamento de La Guajira.

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. Cédula 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 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:

<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.

*“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”.<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. DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO:  
“CONTRATAR LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS Y VIABILIDAD TÉCNICA ANTE EL MECANISMO DE VIABILIZACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO DE LOS PROYECTOS DE ESQUEMAS DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA LOS CORREGIMIENTOS DE CORRAL DE PIEDRA, EL TOTUMO, GUAYACANAL, VILLA DEL RIO, EL HATICO DE LOS INDIOS, EL PLACER, LOS CARDONES Y CARACOLÍ EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR Y EL CORREGIMIENTO DE SAN PEDRO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCAS”.**

<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.

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 el señor HUGO JESÚS CADENA PALOMINO, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

*“ Se realizarán estudios básicos como análisis hidrológicos de la zona sobre los ríos Cesar, Ranchería y Palomino, estudios de topografías (altimetría y planimetrías) sobre las estructuras que integran los sistemas de acueductos (abastos) en la zona rural del Municipio de San Juan del Cesar, los Centro Poblados de El Hatico de Los Indios, El Placer, Los Cardones y la vereda de Piloncito, los corregimientos del Totumo, Guayacanal, Corral de Piedra, Villa del Rio y Caracolí, en el Municipio de Barrancas el corregimiento de San Pedro, se realizarán estudios de suelos y geotecnias sobre las áreas de intervención (estructuras de los sistema de acueductos: bocatomas, desarenadores, tanque de almacenamientos y redes de distribución), se realizarán análisis de calidad de aguas crudas en los puntos de captación de los sistemas de acueductos y en las redes de distribución. Se realizará censo de usuarios y determinación de la población objetivo directa e indirecta. Se realizarán los diseños definitivos de acuerdo con el diagnóstico, análisis de alternativas y selección de alternativas donde se entregarán memorias de cálculos estructurales, diseños hidráulicos, arquitectónicos y eléctricos y su vez seleccionará la alternativa más viable para el tipo de empresa u organización que se encargará de la operación, mantenimiento y sostenibilidad de la prestación del servicio de agua potable.*

- En esta fase del proyecto que consiste en realizar los estudios y diseños para los sistemas de acueducto de la población anteriormente descrito no se generan impactos negativos para los componentes de agua, suelo y aire dentro del área de influencia. Se pretende una vez se construya las estructuras recomendadas mejorar la calidad de vida de los habitantes, mejorando la salud pública ya que proyecta el suministro de agua potable.*
- Esta fase del proyecto contempla la realización de los estudios ambientales y sociales.”*

(Tomadas del Anexo 1, pág 4-5 – EXTMI2021-15397)

De la solicitud presentada por el señor HUGO JESÚS CADENA PALOMINO, en calidad de representante legal de CONSORCIO GUAJIRA SUR, solicitó ante esta Autoridad el proceso de determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“CONTRATAR LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS Y VIABILIDAD TÉCNICA ANTE EL MECANISMO DE VIABILIZACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO DE LOS PROYECTOS DE ESQUEMAS DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA LOS CORREGIMIENTOS DE CORRAL DE PIEDRA, EL TOTUMO, GUAYACANAL, VILLA DEL RIO, EL HATICO DE LOS INDIOS, EL PLACER, LOS CARDONES Y CARACOLÍ EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR Y EL CORREGIMIENTO DE SAN PEDRO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCAS”**, proponiendo las siguientes actividades:

1. Estudios básicos como análisis hidrológicos de la zona sobre los ríos Cesar, Ranchería y Palomino, y estudios de topografías (altimetría y planimetrías) sobre las estructuras que integran los sistemas de acueductos (abastos) en la zona rural del Municipio de San Juan del Cesar y Barrancas.
2. Estudios de suelos y geotecnias sobre las áreas de intervención.
3. Análisis de calidad de aguas crudas en los puntos de captación de los sistemas de acueductos y en las redes de distribución.

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 y diseños para los sistemas de acueducto de la población, donde no se generarán impactos negativos para los componentes de agua, suelo y aire dentro del área de influencia, por el contrario, se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes, mejorando la salud pública ya que proyecta el suministro de agua potable.

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.

No obstante lo anterior, si el ejecutor del proyecto objeto de estudio pretende realizar la ejecución y/o construcción material del mismo, deberá solicitar nuevamente a esta autoridad administrativa el estudio de determinación de procedencia de la consulta previa, toda vez que el presente análisis corresponde únicamente a la fase de estudios y diseños de la iniciativa.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección:

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: **“CONTRATAR LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS Y VIABILIDAD TÉCNICA ANTE EL MECANISMO DE VIABILIZACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO DE LOS PROYECTOS DE ESQUEMAS DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA LOS CORREGIMIENTOS DE CORRAL DE PIEDRA, EL TOTUMO, GUAYACANAL, VILLA DEL RIO, EL HATICO DE LOS INDIOS, EL PLACER, LOS CARDONES Y CARACOLÍ EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR Y EL CORREGIMIENTO DE SAN PEDRO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCAS.”** que se localizará en jurisdicción de los municipios de San Juan del Cesar y Barrancas, departamento de La Guajira, **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 EXTM2021-15397 del 17 de septiembre de 2021, para el proyecto **“CONTRATAR LOS SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS, DISEÑOS Y VIABILIDAD TÉCNICA ANTE EL MECANISMO DE VIABILIZACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO DE LOS PROYECTOS DE ESQUEMAS DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA LOS CORREGIMIENTOS DE CORRAL DE PIEDRA, EL TOTUMO, GUAYACANAL, VILLA DEL RIO, EL HATICO DE LOS INDIOS, EL PLACER, LOS CARDONES Y CARACOLÍ EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL CESAR Y EL**

**CORREGIMIENTO DE SAN PEDRO EN EL MUNICIPIO DE BARRANCAS.”** que se localizará en jurisdicción de los municipios de San Juan del Cesar y Barrancas, departamento de La Guajira.

**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> Carlos Méndez, Abogado Subdirección Técnica
<b>Aprobó:</b> Yolanda Pinto Amaya Subdirectora Técnico DANCP	

T.R.D. 2500.226.44  
EXTMI2021-15397

Notificación: [lrgconsultorias@gmail.com](mailto:lrgconsultorias@gmail.com) - [msuarez@myringeneria.co](mailto:msuarez@myringeneria.co)