

**MINISTERIO DEL INTERIOR****DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA****RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1424 DE 19 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 concreto.

**ANTECEDENTES.**

Que mediante solicitud con radicado externo **EXTMI2021-13818** del 24 de agosto de 2021, por medio del cual la señora **KAROL FAJARDO MARIÑO** identificada con la cédula de ciudadanía N°52.438.432, en calidad de Directora del Instituto Distrital de Turismo de la ciudad de Bogotá D.C., solicitó a esta Autoridad pronunciamiento sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para el desarrollo del proyecto, “**RUTA LEYENDA EL DORADO**”, el cual se localizará en Bogotá D.C. Suba, (Cabildo indígena de Suba) y en los municipios de Sesquilé (Laguna del cacique- Guatavita, Cabildo Indígena Muisca de Sesquilé, Iglesia de la inmaculada concepción), en Chía (Resguardo Muisca y Parque Principal Chía y en Cota (Resguardo Indígena y Parque Principal de Cota en el departamento Cundinamarca:

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

1. Solicitud formal ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.
2. Descripción pormenorizada de las actividades.
3. Localización geográfica.
4. Documento de identidad.
5. Decreto de nombramiento.

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”.<sup>1</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

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

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>2</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>3</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>4</sup>

### **DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA LOS PROYECTOS DE SEÑALIZACIONES VIALES TURÍSTICAS.**

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 Señalizaciones Viales Turísticas.

La resolución 1050 del 5 de mayo 2004 **"Por la cual se adopta el Manual de Señalización Vial – Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia, de conformidad con los artículos 5º, 113, 115 y el parágrafo del artículo 101 de la Ley 769 del 6 de agosto de 2002"**, la cual se modifica por la resolución 004577 del 23 de septiembre de 2009 **"Por la cual se modifica parcialmente el Manual de Señalización Vial, Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia, adoptado mediante la Resolución No. 001050 del 5 de mayo de 2004."**, define los componentes de la Señalización Vial Turística la siguiente manera:

Que el artículo 5º de la Ley 769 de 2002 fijó al Ministerio de Transporte la facultad para reglamentar las características técnicas de la demarcación y la señalización de toda la infraestructura vial.

Que el Ministerio de Transporte debe diseñar y definir las características de las señales de tránsito, su uso, su ubicación y demás características que estime convenientes, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Ley 769 de 2002.

Que el Ministerio de Transporte, mediante la Resolución No. 001050 del 5 de mayo de 2004, adoptó el Manual de Señalización Vial — Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia.

Que el Ministerio de Transporte conformó un Comité Técnico para el estudio y actualización del Manual de Señalización Vial, el cual está integrado por funcionarios del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, del Instituto Nacional de Vías, del Instituto Nacional de Concesiones, de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá y del Fondo de Prevención Vial.

Que el Comité Técnico anteriormente citado estudió la propuesta presentada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para incluir en el Manual de

<sup>2</sup> Sentencia C-175 de 2009

<sup>3</sup> Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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

Señalización Vial, lineamientos para la señalización turística, estableciendo los parámetros técnicos, legales y administrativos.

Que se hace necesario integrar al Manual de Señalización Vial, el documento sobre señalización turística, discutido en el Comité Técnico, con el fin de que sirva de soporte legal para las instituciones encargadas de la señalización turística del país.

Por lo tanto, la resolución 004577 del 23 de septiembre de 2009 resolvió textualmente y adiciono a nuestro ordenamiento jurídico lo siguiente;

- 1- *Adicionar al Manual de Señalización Vial – Dispositivos para la Regulación del Tránsito en Calles, Carreteras y Ciclorrutas de Colombia, adoptado mediante la resolución N°001050 del 5 de mayo de 2004, en el capítulo 2- Señalización Vertical, un subcapítulo denominado Capítulo 2-E SEÑALES INFORMATIVAS TURISTICAS, de acuerdo con el documento adjunto, el cual forma parte integral del presente acto administrativo*
- 2- *Toda persona jurídica o natural que desarrolle actividad de señalización vial turística, deberá ceñirse estrictamente al reglamento contenido en el citado manual.<sup>5</sup>*

El espíritu de Ley 1682 de 2013, deja de presente un elemento contundente el cual enmarca a este tipo de proyectos dentro de los que no generan un impacto y/o afectación ambiental grave, en el entendido en que el licenciamiento ambiental “(...) es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”.

Adicional a lo anterior, los proyectos de Señalizaciones Viales Turísticas, son procesos de carácter temporal y periódico, los cuales, a la luz de lo esbozado con anterioridad no generan un grado de intensidad grave sobre los recursos naturales, como tampoco sobre los asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad de las comunidades que los circundan. Toda vez que son actividades que se realizan sobre vías existentes con las cuales las comunidades ya coexisten y se benefician.

Así las cosas, teniendo en cuenta las características de los proyectos de Señalizaciones Viales Turísticas, y a su incidencia sobre bienes de carácter público de la nación no es dable afirmar la existencia de una posible afectación directa a las comunidades étnicas.

#### **DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO “RUTA LEYENDA EL DORADO”**

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 rehabilitación, mantenimiento y/o mejoramiento vial:

Dentro de la solicitud presentada por la señora **KAROL FAJARDO MARIÑO**, en calidad de Directora del Instituto Distrital de Turismo de la ciudad de Bogotá D.C, y en virtud del principio de la buena fe, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

“(..)

#### **ACTIVIDADES DEL PROYECTO**

*El proyecto Ruta Leyenda el Dorado tiene como objetivo general el fortalecimiento del producto turístico que integra atractivos turísticos de Bogotá, Boyacá y Cundinamarca. Este proyecto cuenta con el contrato No. 160 de 2020 cuyo objetivo es “Implementar un plan de señalización turística para la Ruta Leyenda el Dorado”. Para la implementación de esta señalización se tienen contemplados 42 municipios de Boyacá, Cundinamarca y Bogotá, a*

<sup>5</sup> Resolución 004577 del 23 de septiembre de 2009

## CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1424 DE 19 OCT 2021

través del cual se instalará una totalidad de 112 señales (50 tótem, 13 panel horizontal, 7 direccional, 25 panel rural, 1 panel interpretativo, 6 remplazos de señal). En la ejecución de dicho contrato se han realizado socializaciones con las alcaldías de cada uno de los municipios y localidades para concertar coordenadas geográficas y puntos de instalación de señales, se ha tomado registro fotográfico de donde estará ubicada la señal y el tipo de señal que se instalará. (Se adjunta Anexo 5. Prototipos de señales y Anexo 6. Fichas de ubicación con registro fotográfico).

El alcance de este proyecto es contribuir a la recuperación de la memoria del pueblo Muysqa, al conocimiento de las tradiciones culturales como parte del proceso de recuperación de una identidad perdida y con ello se logrará infundir un profundo respeto por algunos lugares sagrados del territorio ancestral Muysqa. De allí la importancia de poder señalar estos atractivos que tienen memoria Muysqa y relatar su importancia en los contenidos descritos en estas señales.

En los lugares en que se realizara la instalación de señalización se encuentra en el Departamento de Cundinamarca los municipios de Sesquilé, Chía y Cota y en la ciudad de Bogotá en la localidad de Suba, dichos lugares cuentan con cabildo Indígena Muysqa.

A la fecha se cuenta con aprobación para la instalación de la señalización por parte de las alcaldías de Sesquilé, Cota, Chía y Suba.

Los elementos a instalar corresponden a señalización turística vertical según como se relaciona a continuación:

PUNTO	MUNICIPIO	ATRACTIVO	TIPO SEÑAL
35	Sesquilé	Laguna del Cacique Guatavita	TOTEM
36	Sesquilé	Cabildo Indígena Muisca de Sesquilé	TOTEM
37	Sesquilé	Iglesia de la Inmaculada Concepción	TOTEM
38	Sesquilé	Señal direccional - Cabildo Indígena	DIRECCIONAL
61	Chía	Resguardo Muisca Chía	TOTEM
62	Chía	Parque principal Chía	TOTEM
63	Cota	Resguardo Indígena de Cota	PANEL RURAL
64	Cota	Parque Principal Cota	TOTEM
84	Suba	Cabildo Indígena Muisca de Suba	TOTEM

Dicha señalización será ubicada en las coordenadas mencionadas anteriormente y tendrán cimentación como se menciona a continuación para cada tipo de señal de acuerdo a lo establecido según anexo técnico.

- La cimentación del Tótem: Está conformada por un dado de 0,70m x 0,32m x 0,50m fundido con un concreto de 3500 PSI. El sistema de anclaje de la estructura a la cimentación está compuesto por una platina HR de 1/4' con dimensiones de 0,70m X 0,32m, 4 pernos de anclaje de 60 cm de longitud, con un gancho de 0,10m cada uno, en acero grado 2 de 5/8'roscados, con flejes de amarre de acero corrugado de 3/8" de diámetro, distanciados 0,12m contados desde la platina de anclaje y 8 tuercas de 5/8

- La cimentación de la señal direccional: Está definida por un dado de 0,30m x 0,30m x 0,70m fundido con un concreto de 3500 PSI. El sistema de anclaje de la estructura a la cimentación está compuesto por una platina HR de 1/4' con dimensiones de 0,19m X 0,19m, 4 pernos de anclaje de 0,80m cada uno en acero grado 2 de 5/8' roscados, con un gancho de 0,10m, flejes de amarre distanciados 0,12m contados desde la platina de anclaje en acero corrugado de 3/8" y 8 tuercas de 5/8.

- La cimentación del panel tipo rural: Está definida por dados, uno por pata, de 0,3m X 0,3m X 0,70m fundidos con un concreto de 3500 PSI. El sistema de anclaje de la estructura a la cimentación está compuesto por una platina HR de 1/4" con dimensiones de 0,19m X 0,19m, 4 pernos de anclaje de 0,80m c/u en acero grado 2 de 5/8' roscados con un gancho de 0,1m, flejes de amarre distanciados 0,12m contados desde la platina de anclaje en acero corrugado de 3/8" y 8 tuercas de 5/8.

Estas cimentaciones serán superficiales y no tendrá mayor impacto sobre el suelo; no tendrá impacto sobre el medio ambiente, recurso hídrico, vegetación, etc



(...)<sup>6</sup>

De la solicitud presentada por la señora **KAROL FAJARDO MARIÑO**, en calidad de Directora del Instituto Distrital de Turismo de la ciudad de Bogotá D.C y en virtud del desarrollo del proyecto: “**RUTA LEYENDA EL DORADO**”, el cual tiene como objetivo general el fortalecimiento del producto turístico que integra atractivos turísticos de Bogotá, Boyacá y Cundinamarca, Implementando un plan de señalización turística para la Ruta Leyenda el Dorado y así contribuir a la recuperación de la memoria del pueblo Muysqa.

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.

A su vez, se observa que las actividades del proyecto buscan recuperar la memoria de un pueblo de gran importancia que es la del pueblo Muysqa, en el sentido de infundir respeto por algunos lugares sagrados de este territorio ancestral. De allí la importancia de poder señalar estos atractivos que tienen memoria Muysqa y relatar su importancia en los contenidos descritos en las señalizaciones.

Por lo cual, se concluye 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 territorios diferentes a los de las vías nacionales con las cuales coexisten los colectivos étnicos y no étnicos desde su construcción.

Lo anterior significa que, tratándose de actividades referentes a **Señalizaciones Viales Turísticas**, 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.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección Técnica:

**RESUELVE:**

<sup>6</sup> Tomado del anexo 1 diligenciado y radicado en el EXTM/2021-13818 del 24 de agosto de 2021 pág. 4-6.



**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: “**RUTA LEYENDA EL DORADO**”, el cual se localizará en Bogotá D.C. Suba, (Cabildo indígena de Suba) y en los municipios de Sesquilé (Laguna del cacique- Guatavita, Cabildo Indígena Muisca de Sesquilé, Iglesia de la inmaculada concepción), en Chía (Resguardo Muisca y Parque Principal Chía y en Cota (Resguardo Indígena y Parque Principal de Cota en el departamento Cundinamarca, **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 la solicitante a través del **EXTMI2021-13818** del 24 de agosto de 2021, para el desarrollo del proyecto “**RUTA LEYENDA EL DORADO**”, el cual se localizará en Bogotá D.C. Suba, (Cabildo indígena de Suba) y en los municipios de Sesquilé (Laguna del cacique- Guatavita, Cabildo Indígena Muisca de Sesquilé, Iglesia de la inmaculada concepción), en Chía (Resguardo Muisca y Parque Principal Chía y en Cota (Resguardo Indígena y Parque Principal de Cota en el departamento Cundinamarca.

**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> José Eduardo Doria Cano Abogado contratista Grupo Gestión Jurídica – DANCP	<b>Revisó:</b> Carlos Andrés Méndez Oliveros – Abogado Contratista - Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa
	<b>Aprobó:</b> Yolanda Pinto Amaya - Subdirectora Técnica DANCP

T.R.D. 2500.226.44  
EXTMI2021-13818

Email: karol.fajardo@idt.gov.co