



MINISTERIO DEL INTERIOR
DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0162 DE 07 MAR 2022

“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 **EXTMI2022-2924** de 21 de febrero de 2022, el señor JOSÉ ENRIQUE DÁVILA LOZANO, identificado con cédula de ciudadanía n.º19.171.798, en calidad de representante legal del CONSORCIO E&D 2021, solicitó ante esta Autoridad el proceso de determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **«CONSULTORÍA PARA LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EN FASE III PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS VÍAS EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PARA**

EL TRAMO SITIO CRÍTICO BRICEÑO», que se localizará en jurisdicción del municipio de Briceño, en el departamento de Antioquia.

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 en el marco de la implementación de medidas legislativas y/o administrativas, proyectos, obras o actividades que puedan llegar a afectarlas 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 que la Constitución Política estableció, como uno de los pilares de nuestro estado social de derecho, el principio de participación democrática (preámbulo, art. 1°) 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 (arts. 1°, 7°, 8° y 10°).

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 6°, 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 (...)

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.

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 propias⁴. 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

**DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO:
«CONSULTORÍA PARA LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EN FASE III PARA EL
MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS VÍAS EN EL DEPARTAMENTO
DE ANTIOQUIA, PARA EL TRAMO SITIO CRÍTICO BRICEÑO»**

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 este tipo de proyectos:

Que dentro de la solicitud presentada por el señor JOSÉ ENRIQUE DÁVILA LOZANO, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

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.

El tramo Briceño sitio crítico, tiene una longitud de 180 metros, inicia en el PR13+250 y termina en el PR13+430. Esta vía está localizada en jurisdicción del municipio de Briceño.

Este tramo pertenece a la red vial secundaria del Departamento de Antioquia, según subcapítulo 1.3 Red vial secundaria a cargo del Departamento de la Circular 9 Inventario de la Red Vial en el Departamento de Antioquia Diciembre 2015.

De acuerdo a la categorización de este corredor, que es de segundo orden, en consonancia con la circular 9 de 2015 del inventario de la red vial del departamento, este corredor debe tener una faja mínima de retiro de 45m a cada lado a partir del eje de la vía, según lo establecido en la ley 1228 de 2008 y de acuerdo a las condiciones existentes en el tramo, se puede evidenciar que las fajas mínimas de retiro de la vía están invadidas, en gran parte de su trayecto.

La vía está compuesta por material de afirmado, en regular estado, muestra baches a causa del lavado de la superficie ante la inexistencia de cunetas y la obstrucción de las alcantarillas existentes y presenta varios sitios con caídas de material y pérdidas de banca.

En este corredor vial existente se proyectarán actividades para el Mejoramiento y Rehabilitación tratando de aprovechar dicho corredor con modificaciones mínimas en el diseño geométrico para rectificar radios de curvatura, por ejemplo, con el fin de no presentar interferencias en el desarrollo de este, evitando impactos ambientales y sociales.

En consonancia con la anterior, se requiere realizar el Plan de Adaptación de la Guía de Manejo Ambiental PAGA para el Mejoramiento y/o Pavimentación del Corredor Vial Briceño sitio crítico en el departamento de Antioquia, dentro del alcance técnico referente a los Estudios y Diseños y conforme la Guía de Manejo Ambiental de Proyectos de Infraestructura Subsector Vial del INVIAS, año 2011 modificada mediante Resolución 04001 del 2013, encaminada a establecer los lineamientos ambientales para implementar las medidas de manejo, con el fin de prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos o afectaciones que se pueden generar sobre los componentes físico, biótico y social, durante la ejecución de las obras y las actividades complementarias que conlleva.

La elaboración del PAGA, se realizará con el fin de conocer las características ambientales, socioeconómicas y culturales de la zona, el grado de intervención de las mismas, las características del proyecto, la demanda, uso y aprovechamiento de recursos naturales y el potencial de impacto de las diversas acciones que implica, así como las posibilidades de adelantar acciones o actividades de prevención, control, mitigación o restauración, así como los indicadores de seguimiento a cada uno de los programas planteados, todo ello amparado en las normas ambientales legales vigentes que propenden por un desarrollo sostenible de los proyectos de infraestructura.

Es de aclarar que el documento PAGA se constituye como una herramienta para definir los permisos requeridos para la ejecución de las obras de mejoramiento y/o ampliación y/o rectificación, así como las entidades con las cuales el ejecutor de las obras deberá tramitar en su momento, previa intervención del área.

Así mismo el PAGA integrará los conceptos de la ingeniería con los lineamientos de la gestión ambiental, igualmente pretende identificar y valorar en costos económicos las acciones a desarrollar con el fin de contribuir a la conservación del medio natural, socioeconómico y cultural donde se desarrollan las obras alterando al mínimo las condiciones preexistentes, conforme la generación de los respectivos programas, acciones y medidas específicas de manejo a ser implementadas durante la fase pre-constructiva y constructiva del proyecto.

De tal manera, las obras a acometer de Mejoramiento y/o Ampliación y/o Rectificación comprometerán únicamente la superficie de la calzada existente con el objetivo de ofrecer un rodamiento más cómodo y seguro, así como menores costos de operación vehicular, obras que no generarán desplazamiento de población por adquisición predial, tratando siempre de ajustarse al alineamiento existente. Caso contrario podría ocurrir en los tramos de Mejoramientos ya que la ampliación y construcción de nuevos carriles conllevarían a procesos de adquisición predial para la realización de la obra.

En su fase constructiva, el proyecto comprenderá la siguiente secuencia de labores:

- a. Adquisición predial del denominado derecho de vía o zona de reserva de ancho 15 m hacia ambos costados a partir del eje central de la vía.
- b. Intervención de áreas aledañas al corredor vial a manera de fuentes de materiales o canteras superficiales, para proveer el material requerido para la conformación de la estructura del pavimento; procediéndose luego a su restauración ambiental. Cada sitio o cantera contará con su respectivo acceso o camino industrial para la movilización del material.
- c. Construcción de la banca vial o relleno con materiales provenientes de las canteras indicadas.
- d. Adecuación de sitios aledaños o conexos a la banca vial, destinados a la disposición y conformación de materiales objetables o contaminados (ZODMES) provenientes de la adecuación para la construcción de la estructura de pavimento.
- e. Demarcación vial horizontal y vertical de la calzada y bermas finales de la carretera.

➤ Actividades del proyecto

En el marco de la ejecución del proyecto, a continuación, las actividades por fases, con fundamento en el proceso constructivo antes descrito:

Fase pre constructiva:

Comprende:

- a. Replanteamiento topográfico
- b. Adquisición predial
- c. Tendido de cercas del derecho de vía
- d. Inicio de implementación del plan de manejo preventivo arqueológico en todos los frentes de intervención
- e. Montaje temporal de campamentos en la zona de banca vial, con elementos prefabricados
- f. Desmonte y limpieza para derecho de vía
- g. Tala y manejo forestal en zonas de intervención del correo vial
- h. Tala y manejo forestal en fuentes de materiales
- i. Adecuación y mejora de caminos de acceso a fuentes de materiales

Fase Constructiva:

Comprende:

- a. Adecuación y conformación de piso (descapote) en zona de banca vial
- b. Extracción de materiales en fuentes de materiales (canteras)
- c. Traslado de material a la zona de vía
- d. Acopio de materiales
- e. Tendido y conformación de materiales por capas para adecuar la estructura de pavimento
- f. Adecuación de zodmes colaterales
- g. Desplante de estructuras de drenaje tipo alcantarillas (vasos comunicantes)
- h. Montaje de plantas de concreto hidráulico en la zona de pondeaderos o cruces de corrientes mayores
- i. Adecuación de entables en orillas de corrientes, para la construcción de puentes y pontones
- j. Materialización de cimentaciones, infraestructura y superestructura de puentes
- k. Empradizaciones de taludes
- l. Revegetalizaciones y acciones paisajísticas en general
- m. Labores de restauración ambiental en fuentes de materiales
- n. Conformación de capas granulares de apoyo sobre el cuerpo de terraplén
- o. Montaje de plantas de mezcla asfáltica contiguas a banca vial
- p. Tendido de las capas de rodadura
- q. Demarcación vial horizontal y vertical de la calzada y bermas finales de la carretera

De forma paralela a lo anterior, se harán las siguientes actividades:

- a. Implementación del Plan de Gestión Social
- b. Implementación del plan de manejo ambiental, resaltándose manejo de vedas de flora y manejo de fauna
- c. Implementación del plan de manejo preventivo arqueológico en todos los frentes de intervención
- d. Implementación del plan de seguimiento y monitoreo socioambiental

Fase de abandono:

a. Propiamente se hace referencia la fase de desmantelamiento, que comprende el retiro, la adecuación in situ y la restauración en general que se deriva del desarme y traslado fuera del área de influencia del proyecto, de elementos y dispositivos asociados a infraestructura como campamentos, plantas de mezcla asfáltica, plantas de concreto hidráulico, zonas de acopio temporal y eventuales manejos e intervenciones complementarias acometidos en zonas de fuentes de materiales.

Fase de Operativa:

Corresponde a la etapa de operación, es decir la entrada en servicio al tráfico vehicular. Las actividades más relevantes son:

1. Acciones y procedimientos rutinarios referentes a limpieza, rocería y mantenimiento en general de la vía.
2. Acciones y procedimientos rutinarios referentes a la supervisión del estado y condición de todas las estructuras de drenaje del corredor vial.
3. Reposición, cambio, mejora y demás actividades inherentes a los dispositivos varios de la carretera como señales, demarcación, avisos, luminarias, taches, barreras, etc.”

(Tomadas del Anexo 1, págs. 4-7 – EXTMI2022-2924).

De la solicitud presentada por el señor JOSÉ ENRIQUE DÁVILA LOZANO, en calidad de representante legal del CONSORCIO E&D 2021, se evidencia que el proyecto se encamina a obtener el mejoramiento y rehabilitación del corredor vial Sitio Crítico - Briceño, tratando de aprovechar el existente haciendo con modificaciones mínimas en el diseño geométrico con el fin de no presentar interferencias y evitar impactos ambientales y sociales.

De esta manera, se observa que el proyecto no afecta con especial intensidad ni de manera diferenciada o exclusiva a las comunidades étnicas que habitan en la zona al punto que afecten 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 su identidad o cultura.

Por lo cual, es concluyente que las actividades que comprenden el proyecto de la referencia no revisten imposición alguna al desarrollo de las prácticas tradicionales de los medios de subsistencia de los colectivos étnicos, debido a que, entre otras cosas, según lo aportado por el ejecutor, las obras a desarrollar son de mejoramiento vial, con modificaciones mínimas que comprometerán únicamente la superficie de la calzada existente con el objetivo de ofrecer un rodamiento más cómodo y seguro.

Todo lo cual no tiene 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.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección,

RESUELVE:

PRIMERO: Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: «CONSULTORÍA PARA LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EN FASE III PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS VÍAS EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PARA EL TRAMO SITIO CRÍTICO BRICEÑO», que se localizará en jurisdicción del municipio de Briceño, en el departamento de Antioquia, **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 EXTMI2022-2924 de 21 de febrero de

2022, para el proyecto «CONSULTORÍA PARA LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS EN FASE III PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS VÍAS EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PARA EL TRAMO SITIO CRÍTICO BRICEÑO», que se localizará en jurisdicción del municipio de Briceño, en el departamento de Antioquia.

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)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


YOLANDA PINTO AMAYA
Subdirectora Técnica de Consulta Previa

Elaboró: Silvia Lucía Márquez Ustáriz – Abogada Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa	Revisó: Angélica María Esquivel Castillo, Coordinadora Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa
Aprobó: Yolanda Pinto Amaya Subdirectora Técnica DANCP	

T.R.D. 2500.226.44
EXTMI2022-2924

Notificación: consorcioeydantioquia@gmail.com - ambconsorcioeyd@gmail.com