



MINISTERIO DEL INTERIOR

DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

“Por medio del cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021”

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 de 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 en virtud del recurso de reposición y en subsidio de apelación, interpuesto contra la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el radicado EXTMI2021-20290 del 30 de noviembre de 2021, el señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 91.281.363, quien obra en calidad de representante legal de la empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P. con Nit. 804.011.800-1, solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la determinación de procedencia de consulta previa para la ejecución del proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en el municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño.

2. Que con la información aportada por el señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUEZ, la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, atendiendo su función misional, expidió la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021 “Sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades” en la cual se resolvió:

(...)

PRIMERO. Que **procede** la consulta previa con el **Resguardo Indígena Colonial Ipiales** de la etnia Pastos, registrado en la base de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

SEGUNDO. Que **no procede** la consulta previa con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y/o palenqueras para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

TERCERO. Que **no procede** la consulta previa con comunidades rom para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

CUARTO. Que la información sobre la cual se expide la presente resolución aplica específicamente para las características técnicas y coordenadas relacionadas y entregadas por el solicitante mediante el oficio con radicado externo EXTMI2021-20290 del 30 de noviembre de 2021 para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

(...)

3. Que la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021 “Sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos obras o actividades” se notificó por correo electrónico el día 27 de diciembre de 2021 a los correos electrónicos: ins@insep.com y gerencia@insep.com.
4. Que se recibió en el Ministerio del Interior el día 11 de enero de 2022, el correo electrónico por medio del cual el señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 91.281.363, quien obra en calidad de Representante Legal de la empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P. con Nit. 804.011.800-1, elevó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021, “Sobre la procedencia o

no de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos obras o actividades” para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño.

5. Que el anterior se radicó en el Sistema de información del Ministerio del Interior-SIGOB mediante radicado externo EXTMI2022-332 del 14 de enero de 2022.
6. Que, en el marco del recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto, la Subdirección Técnica emitió el Auto 01 de 27 de enero de 2022 *“Por medio de la cual se decretan pruebas dentro del trámite del Recurso de Reposición contra la Resolución N° ST-1760 de 24 de diciembre de 2021 “Sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obra o actividades.”*
7. Que mediante el Auto número ST-01 del 27 de enero de 2022, la presente Subdirección Técnica decidió realizar una visita de verificación al proyecto **“CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, “con el propósito de obtener información en campo respecto a las posibles afectaciones directas que puede ser susceptible de percibir la siguiente comunidad étnica: Resguardo Indígena Colonial Ipiales, perteneciente a la etnia Pastos”.
8. La visita fue realizada entre los días 8, 9 y 10 de febrero de 2022 y notificada a las partes involucradas mediante oficio de convocatoria de radicado oficio OFI2022-1124 del 17 de enero de 2022, con la asistencia de:
 - Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa – Subdirección Técnica: Claudia Astrid Rodríguez (trabajadora social), Daniel Torres (antropólogo), Silvia Márquez (Abogada), Andrés Ramírez (ingeniero ambiental)
 - Resguardo Indígena Colonial Ipiales
 - Delegados empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P
 - Alcaldía del municipio de Ipiales

II. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

La síntesis de los argumentos de impugnación, respecto de la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021, se fundamentan, entre otras cosas, en lo siguiente:

1. EN EL ÁREA DEL PROYECTO EN EL CUAL SE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES, NO SE REALIZAN LAS DINÁMICAS TERRITORIALES DEL RESGUARDO INDÍGENA COLONIAL IPIALES.

“Es menester señalar que el área donde se desarrolla el proyecto, no se realizan las dinámicas territoriales del Resguardo Indígena colonial de Ipiales, cuando estamos tratando de un predio de carácter privado, ubicado en el sector rural del municipio de Ipiales, denominado “El Palmar”.

(...)

*En el caso en concreto, se evidencia que **NO es posible la coincidencia del predio** destinado para el desarrollo del proyecto, **con las áreas donde se desarrollan las dinámicas territoriales del Resguardo Indígena Colonial Ipiales**, en el entendido que tal como se expresó y se demuestra mediante los soportes legales de titularidad del predio, este corresponde en su naturaleza a un predio de carácter privado, ubicado sobre la vía alterna que comunica el municipio de Ipiales con el municipio de Aldana, predio que se encuentran situado en una zona de desarrollo de múltiples actividades de comercio, agricultura, ganadería y transporte, ubicado estratégicamente entre el aeropuerto y la cabecera urbana de Ipiales.*

Lo cual demuestra que el predio de desarrollo del proyecto, donde se realizarán actividades de obra, se localiza en una zona altamente intervenida por los habitantes de la zona en otras actividades de desarrollo distintas a las prácticas y dinámicas del resguardo indígena de Ipiales, por tanto, No guarda relación alguna la interacción entre el proyecto y las comunidades étnicas más cercanas.

De acuerdo a lo anterior, el proyecto **No tiene la capacidad de alterar o interferir las dinámicas del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales, ni el desarrollo de sus usos y costumbres.**

Siendo un proyecto que **No afecta directamente** a las comunidades étnicas que habitan en la zona, no alteran la condición étnica de esta comunidad, al no interferir con su identidad o cultura y en especial no incide con su autonomía, autodeterminación u otros comportamientos, por lo que **No es necesario la Consulta previa, por cuanto el área del proyecto donde se realizarán actividades de obra, no afectan directamente las dinámicas del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales.**

2. INDEBIDA VALORACIÓN DE LAS AFECTACIONES DEL PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”

Una vez establecida la importancia de cada una de las posibles afectaciones del proyecto, se tiene un punto de comparación cuantitativo, el cual permite concluir que el proyecto “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”, **genera afectaciones irrelevantes al ambiente, semejantes a proyectos de bajo impacto**, situación que igualmente fue informada mediante el Radicado 2021005012-2-001 del 22 de enero de 2021 por parte de la ANLA, en donde establece que este tipo de proyectos no requieren tramitar licencia ambiental, teniendo en cuenta que la licencia ambiental se debe tramitar para proyectos que producen deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente.

Por otro lado, **el proyecto genera afectaciones socioeconómicas positivas a la comunidad del municipio de Ipiales**, a través de la generación de empleo, un servicio público ecológico, de menor costo y desarrollo económico del municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, **las afectaciones que genera el proyecto son propias de las actividades de construcción**, sin embargo, **no generan alteraciones o cambios en el ambiente o los recursos naturales de la zona**, y además el proyecto genera afectaciones positivas sobre la población urbana del municipio de Ipiales.

Tal como se ha expuesto mediante la valoración de cada una de las afectaciones, **NO se configuran ninguno de los preceptos constitutivos de la afectación directa a la comunidad indígena**, toda vez que:

- i) No perturban las estructuras sociales, espirituales y culturales,
- ii) No existe un impacto sobre las fuentes de sustento,
- iii) No obstruye realizar oficios de los que deriva el sustento,
- iv) No produce un reasentamiento de comunidades,
- v) No recae sobre derechos de los pueblos indígenas,
- vi) No desarrolla preceptos determinados por el convenio 169 de la OIT,
- vii) No impone cargas a la comunidad que lleguen a modificar su situación o posición jurídica, y,
- viii) No se configura una interferencia en los elementos definitorios de la identidad cultural de las comunidades étnicas.

3. LA CONSULTA PREVIA ES EXCLUSIVA DE LA EXISTENCIA DE UNA AFECTACIÓN DIRECTA SOBRE LA COMUNIDAD INDÍGENA.

(...) es común determinar la procedencia de la consulta previa en los casos que se requiere licencia ambiental, como quiera que la consulta previa es exclusiva de la existencia de una afectación directa sobre la comunidad indígena y en el caso en concreto este supuesto no se configura, al evidenciar claramente que el proyecto trae consigo ventajas y beneficios al medio ambiente, además que en su implementación no se genera afectación alguna ante la intervención mínima de obras que se encuentran enmarcadas dentro del lote privado denominado “El Palmar”, de tal manera que en su etapa constructiva tampoco daría lugar a ninguna afectación sobre la comunidad indígena, permitiendo que sus prácticas continúen en la zonas donde actualmente intervienen.

4. NO PROCEDE LA CONSULTA PREVIA EN TANTO LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO EN EL ÁREA DEFINIDA NO OCASIONA AFECTACIÓN DIRECTA A LA COMUNIDAD ÉTNICA.

*(...) no procede consulta previa, ya que 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 derivar en incidencias graves al grupo étnico, situación que no se materializa en el caso en concreto, teniendo en cuenta que los impactos son menores en las actividades de ejecución del proyecto, dentro del área del proyecto (lote de terreno), ejecución de obras de no corresponden a la zona de predominio de la comunidad étnica, al ser un predio que en primera instancia es de carácter privado y en segundo lugar, No es un terreno donde se realicen las prácticas religiosas, sociales, económicas, ambientales y/o culturales de la comunidad, por tanto, no hay repercusiones o existencia de afectaciones a causa del desarrollo del proyecto.
(...)”*

III. PETICIÓN DEL RECURRENTE

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, solicita el recurrente:

“En atención a las consideraciones y motivaciones del presente recurso, solicito respetuosamente a su Despacho nos conceda:

PRIMERO: *Solicitud principal; **MODIFIQUE** la decisión adoptada en el Artículo Primero de la Resolución ST- 1760 de 24 de diciembre de 2021, teniendo en cuenta que la ejecución del “PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”, no configura afectación directa al Resguardo Indígena Colonial Ipiales de la etnia Pastos, y por ende NO procede la consulta previa.*

SEGUNDO: *En consecuencia, declare que NO PROCEDE la consulta previa con el Resguardo Indígena Colonial Ipiales de la etnia Pastos, registrado en la base de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior para el proyecto **CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”,** localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño.”*

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

4.1. DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA:

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. 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 (Art. 1°, 7°, 8°, 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 (...).”*

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.”

Es así como, el Convenio 169 de la OIT establece una serie de responsabilidades que deben asumir los gobiernos, a efectos de proteger los derechos de los pueblos, lo que se traduce en:

“1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

(a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

(b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

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.

(c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”².

4.2. DEL CRITERIO DE PROCEDIBILIDAD DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA

En reiterada Jurisprudencia Constitucional se ha determinado que no todo proyecto, obra, actividad, medida administrativa y/o legislativa implica *per se* el desarrollo del proceso de consulta previa con las comunidades étnicas. Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional manifestó:

*“(…) 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**”.*³ (Subrayado fuera del texto)

Por lo tanto, la consulta previa sólo 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 sólo 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 (…)”*⁴. La alta Corte ha definido la afectación directa como *“(…) la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias”*⁵. 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.”*⁶

4.3. COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

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 (en adelante POA), medida legislativa o administrativa, la participación previa, libre e informada sobre el proyecto o medida que se pretenda realizar, buscando que de manera conjunta y participativa se identifiquen los posibles impactos que estos puedan generar, con el fin de salvaguardar la idiosincrasia de las comunidades étnicas que habitan en el país.

² Artículo 2. Convenio 169 de la OIT.

³ Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

⁴ Sentencia C-175 de 2009

⁵ Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ Sentencia SU – 123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

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 4 que modificó el artículo 16 del Decreto 2893 de 2011, modificado por el Decreto 1140 de 2018, que señala las funciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior:

“1. 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”.

Es así como dentro de la competencia fijada por la ley a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, se pueden resumir entre otras en: **I)**. La determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa; y en **II)**. Dirigir y coordinar los procesos de consulta previa. Se trata entonces, de competencias que han sido fijadas de manera única y exclusiva a esta Autoridad del Interior, sin que otra autoridad administrativa tenga competencia para ello.

V. FUNDAMENTOS PARA RESOLVER EL RECURSO DE REPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto y a partir de la información recopilada en campo en la visita de verificación, la Subdirección Técnica de la Autoridad Nacional de Consulta Previa procede a dar respuesta a los argumentos expuestos por el recurrente en relación con la procedencia de la consulta previa para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”.**

Para dicho fin se procederá a exponer el siguiente análisis técnico, elaborado el día 22 de febrero de 2022, producto de la visita de verificación realizada, en el cual se estableció lo siguiente:

“(…)

ANTECEDENTES

1. *Mediante el radicado EXTMI2021-20290 del 30 de noviembre de 2021, el señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 91.281.363, quien obra en calidad de representante legal de la empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P. con Nit. 804.011.800-1, solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la determinación de procedencia de consulta previa para la ejecución del proyecto: “**PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en el municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño.*
2. *Que con la información aportada por el señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRÍGUEZ, la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, atendiendo su función misional, expidió la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021 “Sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades” en la cual se resolvió:*

“(…)

PRIMERO. Que **procede** la consulta previa con el **Resguardo Indígena Colonial Ipiales** de la etnia Pastos, registrado en la base de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

SEGUNDO. Que **no procede** la consulta previa con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y/o palenqueras para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

TERCERO. Que **no procede** la consulta previa con comunidades rom para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

CUARTO. Que la información sobre la cual se expide la presente resolución aplica específicamente para las características técnicas y coordenadas relacionadas y entregadas por el solicitante mediante el oficio con radicado externo EXTMI2021-20290 del 30 de noviembre de 2021 para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo..

(...)

3. Que la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021 “Sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos obras o actividades” se notificó por correo electrónico el día 27 de diciembre de 2021 a los correos electrónicos: ins@insesp.com y gerencia@insesp.com.
4. Que se recibió en el Ministerio del Interior el día 11 de enero de 2022, el correo electrónico por medio del cual el señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 91.281.363, quien obra en calidad de Representante Legal de la empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P. con Nit. 804.011.800-1, elevó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021, “Sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos obras o actividades” para el proyecto: **“CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño.
5. Que el anterior se radicó en el Sistema de información del Ministerio del Interior-SIGOB mediante radicado externo EXTMI2022-332 del 14 de enero de 2022.
6. Que mediante el AUTO número ST-01 del 27 de enero de 2022, la presente subdirección técnica decide realizar una visita de verificación al área del proyecto **“CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**. La visita fue realizada los días del 8, 9 y 10 de febrero de 2022 y notificada a las partes involucradas mediante oficio de convocatoria de radicado OFI2022-1124, con la asistencia de:
 - a. Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa – Subdirección Técnica: Claudia Astrid Rodríguez (trabajadora social), Daniel Torres (antropólogo), Silvia Márquez (Abogada), Andrés Ramírez (ingeniero ambiental)
 - b. Resguardo Indígena Colonial Ipiales
 - c. Delegados empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P
 - d. Alcaldía Ipiales

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

Descripción del proyecto

Descripción de las actividades del proyecto, obra o actividad, tal y como se encuentran en la solicitud de radicado EXTMI2021-20290 y expandidas a través del radicado EXTMI2022-332, a saber:

El proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP" Infraestructura que hace parte del proyecto "IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES" estación que garantiza el almacenamiento de gas GLP requerido para la prestación del servicio público esencial de gas, que mejorará la calidad de vida, de los habitantes del municipio, reducirá la deforestación y uso de leña, mejorar las condiciones de salud de la población, y disminuir los índices de pobreza de los habitantes del municipio de influencia del proyecto en el departamento de Nariño, a través de la prestación de este servicio público domiciliario.

Este proyecto consiste en la construcción de una planta de almacenamiento, la cual contempla la construcción de:

- Placa de cimentación de concreto para la instalación de 6 estaciones con capacidad mínima de 9.000 galones para una capacidad combinada de mínimo 54.000 galones de GLP en fase Líquida. El proyecto Planta de Almacenamiento para Gas L.P., involucra la infraestructura necesaria para el almacenamiento y el trasiego del Gas Licuado del Petróleo mediante un punto de salida a tubería.
- Instalación de 6 estaciones o tanques metálicos para almacenamiento
- Endurecimiento de piso para instalación de equipos mecánicos
- Construcción de reservorio de agua y red contra incendio para atención en caso de emergencias

POSIBLES IMPACTOS QUE PUEDAN GENERARSE EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES.

Los impactos, que pueden ser benéficos o perjudiciales, sobre el medio ambiente biofísico o socioeconómico, generado por actividades desarrolladas en el proyecto que eventualmente podrían generarse corresponden a afectaciones propias de la construcción de plantas de almacenamiento, tales como:

- Generación de ruido
- Afectación de cobertura vegetal
- Compactación del suelo
- Generación de material participado (polvo)
- Aceptación de las obras por ser necesarias para la comunidad
- Generación temporal de empleo durante la etapa constructiva
- Aumento oportunidades laborales en la zona.
- Desarrollo económico del sector

Todos estos impactos son menores, y su gestión y seguimiento se realiza a través del seguimiento de las guías ambientales, y el plan de manejo ambiental de la empresa; así mismo la gestión de estos impactos se consideró dentro de la ejecución de la licencia de construcción, entregada por el municipio de Ipiales a través de la resolución 481 de 2021.

Coordenadas Planas Origen Bogotá

Puntos_Coord	Este	Norte
1	600208,5179	585957,3168
2	600215,4562	585961,2697
3	600286,9084	585937,4665
4	600425,0173	585905,6569
5	600497,6209	585827,5138

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

6	600284,4802	585718,2423
7	600255,0144	585833,3634

Coordenadas Geográficas WGS-1984

Puntos_Coord	Longitud	Latitud
1	77° 40' 0.93"	0° 51' 0.51"
2	77° 40' 0.70"	0° 51' 0.64"
3	77° 39'58.39"	0° 50'59.86"
4	77°39' 53.94"	0° 50'58.84"
5	77° 39'51.59"	0° 50'56.30"
6	77° 39'58.47"	0° 50'52.74"
7	77° 39'59.42"	0° 50'56.48"

VISITA DE VERIFICACIÓN

Objetivo:

Recopilar la información necesaria sobre los aspectos socioculturales, económicos, territoriales, espirituales y ambientales del Resguardo Indígena Colonial IpiALES, en aras de producir un concepto técnico en correspondencia al criterio de posible afectación directa, con el fin de determinar si ésta es susceptible o no de una posible afectación directa como consecuencia de la ejecución de las actividades del proyecto "CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP" INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO "IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES", localizado en jurisdicción del municipio de IpiALES, en el departamento de Nariño.

Metodología

La metodología propuesta para la visita de verificación consistió en recolectar información correspondiente a los aspectos socioculturales, ambientales y territoriales que constituyen las dinámicas propias de una comunidad étnica que podrían resultar afectadas de manera directa por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Lo anterior, en observancia de los establecido en la Directiva 08 de 2020, la Directiva presidencial 10 de 2013 y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial en lo señalado en la Sentencia SU-123 de 2018.

Así las cosas, se partió de la siguiente información:

- El área del proyecto aportada por el ejecutor
- Las actividades aportadas por el ejecutor

Para cumplir con dicho propósito, se realizaron las actividades específicas relacionadas a continuación:

- Se llevó a cabo un recorrido sobre el área correspondiente donde se va a desarrollar el Proyecto "CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP" INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO "IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES en jurisdicción del municipio de IpiALES, Nariño.
- Se realizó análisis teniendo en cuenta toda la información encontrada en campo y se emitió el presente informe que consolidó el concepto antropológico, jurídico, cartográfico y geográfico.

Dicho análisis se basó en lo estipulado en la Sentencia SU-123 de 2018, con relación a que existe afectación directa a las minorías étnicas 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/o
- 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. por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.

Lo anterior puede además analizarse a la luz de los criterios señalados en la Directiva 08 de 2020, es decir, revisando asentamientos, zonas donde se llevan a cabo usos y costumbres y revisando tránsito y movilidad de las comunidades étnicas.

1. ANALISIS JURÍDICO

I. DEL TRÁMITE DE DETERMINACIÓN Y OPORTUNIDAD DE LA CONSULTA PREVIA

El Decreto 2353 de 26 de diciembre de 2019 modificó la estructura del Ministerio del Interior creando en el artículo 4 la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa la cual cumplirá la función de determinar la procedencia y oportunidad 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, a través de la **Subdirección Técnica de Consulta Previa**.

Por lo anterior, **quien pretenda ejecutar un proyecto, obra o actividad** deberá solicitar a este despacho pronunciamiento sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa, y con base en el análisis de la afectación que el proyecto pueda generar sobre la comunidad étnica, este despacho le indicará al interesado mediante un acto administrativo si es procedente o no adelantar proceso de consulta previa.

Es importante aclarar que el análisis de la procedencia y oportunidad de la consulta previa con ocasión de la ejecución de un proyecto, obra o actividad se realiza a partir del concepto de afectación directa, el cual supera el concepto de existencia; es decir, este despacho analiza si determinados proyectos son susceptibles de ocasionar posibles afectaciones directas sobre una comunidad étnica en grado de intensidad tal, que termine por cooptar sus usos y costumbres en detrimento de su identidad étnica y cultural.

Al respecto, la Corte Constitucional ha definido la afectación directa como: "(...) la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias"¹. 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." 2 1 Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Así las cosas, **los trámites administrativos contemplados en el artículo 16 A numeral 1 del Decreto 2353 de 2019, que trata de la determinación de 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**, deben iniciarse previo a la ejecución del proyecto, obra o actividad que se pretende ejecutar, con el objetivo de establecer si el proyecto en cuestión es susceptible de generar posibles afectaciones directas a Comunidades Étnicas, sobre las cuales se deba garantizar el Derecho Fundamental a la Consulta Previa.

En línea con lo anterior, señaló la Directiva Presidencial 08 de 2020 que:

“(…) Para la determinación de procedencia de la consulta previa la DANCP - Subdirección Técnica de Consulta Previa, deberá:

3.1. Recibir la solicitud que presente la entidad promotora o el ejecutor del POA, la cual deberá cumplir con los requisitos indicados en el formato de solicitud de determinación de procedencia de la consulta previa, formato publicado en la página web del Ministerio del Interior.

3.2. Solicitar y consultar la información que reposa en la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en la Dirección de Asuntos Indígenas ROM y Minorías del Ministerio del Interior, y en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior; en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en la Agencia Nacional de Tierras, en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, y en las demás entidades que se considere pertinente.

3.3. En caso de que la información suministrada por la entidad promotora o el ejecutor del POA y consultada por la DANCP - Subdirección Técnica de Consulta Previa sea insuficiente para determinar la procedencia de la consulta previa, realizar una visita de verificación en territorio comprenderá una extensión superior al área identificada por la entidad promotora o el ejecutor del POA, que permita determinar posibles afectaciones directas. (...)”

Ahora bien, una vez la Subdirección Técnica de Consulta Previa recibe una solicitud de determinación de procedencia y oportunidad de la consulta previa para la ejecución de proyectos, obras o actividades, procede a realizar el concepto técnico respectivo (estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales), en el cual se determina la procedencia de consulta previa, en razón a que la comunidad étnica puede ser susceptible de posibles afectaciones directas derivadas de la ejecución de las actividades del proyecto.

II. DE LA AFECTACIÓN DIRECTA

De acuerdo con lo anterior, de manera general puede afirmarse que la consulta previa procede, en principio, frente a dos tipos de decisiones o medidas: i) la ejecución de proyectos, obras o actividades, y ii) la adopción de medidas administrativas o legislativas de carácter general. En ambas situaciones lo que determina la obligatoriedad de la Consulta Previa, es que las medidas o decisiones que se pretendan adoptar causen una afectación específica y directa en las comunidades étnicas. En concreto, la Sentencia SU 123 de 2018 recoge el criterio de afectación directa como:

*“(…) el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. **Procede entonces la⁷ consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente.**”*

Siguiendo con la sentencia de unificación, ésta indica que:

***“El territorio se encuentra vinculado al concepto de afectación directa y en consecuencia a la aplicación de la consulta previa.** No existe duda ni disputa sobre la regla precisada. La dificultad de aplicación es porque la noción de territorio étnico va más allá de un espacio físico formalmente demarcado, como un resguardo, y se vincula a elementos culturales, ancestrales, así como espirituales.”*

En ese orden, la corte ha reconocido dos conceptos de territorio: geográfico y amplio:

i) El geográfico, que comprende el espacio reconocido legalmente bajo la figura del resguardo u otras figuras semejantes, como la de territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes; y ii) el territorio amplio, que incluye las zonas que habitualmente ha ocupado la comunidad indígena, al igual que los lugares en donde tradicionalmente los mencionados sectores de la sociedad han desarrollado sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales. Y en consideración al concepto de territorio amplio, la referida sentencia estableció que:

*“(…) las autoridades deben tomar en consideración en el caso concreto **los elementos económicos, culturales, ancestrales, espirituales que vinculan a un pueblo étnico a un determinado espacio como soporte material de su existencia y diversidad cultural.***

⁷ Sentencia T-349 de 1996. ⁴ Sentencia T-485 de 2015. ⁵ Sentencia T-349 de 1996. ⁶ Sentencia T-576 de 2014.

Igualmente, conforme al principio de proporcionalidad, en este territorio amplio es posible que las autoridades competentes, para determinar si existe o no afectación directa por impacto en el territorio, **tomen en consideración la intensidad y permanencia efectiva** con la cual un pueblo étnico ha ocupado o no un determinado espacio específico, **el grado de exclusividad** con el cual ha ocupado esas porciones territoriales, al igual que sus particularidades culturales y económicas como pueblo nómada o sedentario, o en vía de extinción.”

III.DE LA SOLICITUD

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta de Previa recibió la solicitud allegada por el señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 91.281.363, quien obra en calidad de representante legal de la empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P. con Nit. 804.011.800-1, mediante el radicado EXTMI2021-20290 del 30 de noviembre de 2021, en el que solicitó el pronunciamiento sobre la determinación de procedencia de la consulta previa para el proyecto **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en el municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño.

En respuesta al radicado EXTMI2021-20290, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa emitió y notificó expidió la Resolución N° ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021 “Sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades” en la cual se resolvió:

“(…)

PRIMERO. Que **procede** la consulta previa con el **Resguardo Indígena Colonial Ipiales** de la etnia Pastos, registrado en la base de datos de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

SEGUNDO. Que **no procede** la consulta previa con comunidades negras, afrocolombianas, raízales y/o palenqueras para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

TERCERO. Que **no procede** la consulta previa con comunidades rom para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

CUARTO. Que la información sobre la cual se expide la presente resolución aplica específicamente para las características técnicas y coordenadas relacionadas y entregadas por el solicitante mediante el oficio con radicado externo EXTMI2021-20290 del 30 de noviembre de 2021 para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo..

“(…)

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

Posterior a este pronunciamiento, mediante radicado EXTM/2022-332 del 14 de enero de 2022, el señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUEZ, en calidad de Representante Legal de la empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P, remitió a este despacho recurso de reposición y en subsidio de apelación, en contra de la Resolución ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021 expedida por esta Subdirección, en dicho escrito refuerza los puntos importantes a tener en cuenta al momento de realizar un pronunciamiento respecto del proyecto objeto de estudio y como solicitud final expuso lo siguiente:

“(…) PRIMERO: Solicitud principal; MODIFIQUE la decisión adoptada en el Artículo Primero de la Resolución ST- 1760 de 24 de diciembre de 2021, teniendo en cuenta que la ejecución del “PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”, no configura afectación directa al Resguardo Indígena Colonial Ipiales de la etnia Pastos, y por ende NO procede la consulta previa (…)”

Mediante Auto 01 de 27 de enero de 2022, se comunicó al ejecutor que se llevaría a cabo una visita de verificación con el fin de ahondar mucho más con respecto a las actividades del proyecto, posibles afectaciones, ubicación, impactos ambientales, además de solicitarse el suministro de información referente al proyecto en cuestión.

IV.PARA EL CASO EN PARTICULAR

Atendiendo el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el ejecutor en contra de la Resolución ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021 y con el fin de determinar las actividades a desarrollar, confirmar coordenadas y verificar las posibles afectaciones ecosistémicas derivadas de las actividades que se ejecutarían en el área del proyecto, se requirió realizar nuevamente una evaluación técnica y en campo conforme a la información suministrada, esto, en aras de poder efectuar un pronunciamiento respecto de dicho recurso.

Por tal motivo, se llevó a cabo la visita de verificación del proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”** del 08 al 10 de febrero de 2022, en la cual, además de evaluar los aspectos mencionados en el párrafo anterior, se verificó si el resguardo colonial que influenció en la toma de la decisión de la procedencia de la consulta previa comunicada en la parte resolutoria de la Resolución ST-1760 de fecha 24 diciembre de 2021 realmente era susceptible de afectación.

V.FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA RESOLVER

Atendiendo la competencia misional que recae en la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, de acuerdo a las normas descritas, en el presente caso, para identificar la procedencia de decretar pruebas en esta instancia, se debe verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, que respecto de los Recursos contra los actos administrativos determina:

“ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

(…)”

Por su parte, el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, sobre la oportunidad y presentación de los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra los actos administrativos, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación 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, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. (…)”

Así mismo el **artículo 77** del CPACA, establece respecto de los requisitos para la presentación de los recursos, lo siguiente:

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

“Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

- 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.*
- 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.*
- 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.*
- 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.”*

Con base en las normas antes citadas, se puede establecer que el recurso fue incoado dentro del término legal de diez (10) días hábiles establecidos en el artículo 76, y contados a partir del día hábil siguiente a la notificación personal del acto administrativo, así como, se observaron los requisitos de los artículos 74 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

Una vez verificado lo anterior, y antes de realizar el análisis del caso en concreto, se debe señalar que la Subdirección Técnica de Consulta Previa del Ministerio del Interior adelantó las actuaciones correspondientes, a efectos de obtener los elementos que permitieran la expedición del acto administrativo en cuestión; entre los cuales se encuentra el concepto geográfico y cartográfico inmerso en el acto administrativo recurrido.

Para poder atender lo recurrido se decidió realizar una visita de verificación en el marco de la actuación administrativa y el recurso de reposición interpuesto por el ejecutor, para un mejor proveer, entre los días 08 al 10 de febrero de 2022, la cual hace parte integral de la presente resolución, y dentro de la cual, se verificó lo siguiente:

RELATORÍA

Día 1. 08 DE FEBRERO DE 2022

*Se realizó desplazamiento Bogotá D.C. – Pasto (Nariño) vía aérea.
Se realizó desplazamiento terrestre Pasto (Nariño) – Ipiales (Nariño)*

A las 4:00 de la tarde se inicia la reunión de coordinación con el ejecutor del proyecto, en el marco de la visita de verificación al RESGUARDO INDÍGENA COLONIAL DE IPIALES, en el municipio de Ipiales (Nariño).

La visita se realiza en una cafetería sobre la vía Ipiales – Aldana, a la salida del municipio de Ipiales. En esta reunión se especifican temas respecto al proyecto, los cuales tienen que ver con:

- Las especificaciones técnicas del área en donde se ubicará el proyecto.*

“Esta finca, la casa, póngale 50 metros más acá, hay una entrada, que son los árboles y llega a aquella finca, que es la más cercana que vemos acá. Es un señor que se llama Ricardo Orbes y es dueño de toda esta finca vecina y sale a la vía acá, por detrás. Don Ricardo Orbes. Entonces ese pedacito de finca, en su momento, era perteneciente a esa finca. Cuando vendieron la finca grande, este pedacito se lo dieron al viviente, el que ayudaba a administrar la finca, le dieron ese pedacito y de ahí pasó a un dueño y a otro dueño y así. Pero por eso es que toda la finca arropa al predio este”⁸.

Junto al predio se encuentra una torre de interconexión eléctrica, al preguntar sobre esta, la respuesta que se recibe es la siguiente:

“Este es el sistema Nacional de transmisión, en el que Colombia y Ecuador están interconectados. Estas son las redes que traen la energía de Colombia a Ecuador y de Ecuador a Colombia cuando se necesite. En el momento crítico del país, de crisis de energía, durísimo, que tuvimos con el tema de Guatapé, el Peñón, que tuvimos crisis de energía, aquí hubo un respaldo que recibimos de energía de Ecuador para Colombia. No fue toda la solución. La solución fue una sumatoria de pequeñas soluciones, pero recibimos energía importada. La subestación más cercana está aquí, en Primero de

⁸ Esta es una transcripción de la entrevista realizada al equipo de la empresa solicitante durante la visita de verificación realizada del 08 al 10 de febrero de 2022 en el municipio de Ipiales, Nariño.

Mayo, en Ipiales. Pero para tener presente, esta es la autopista de transmisión. De la troncal salen subestaciones que alimentan sectores, normalmente, las ciudades”⁹.



El predio ya se encuentra intervenido, la empresa solicitante ha demarcado las áreas que utilizará, en preparación para la visita de verificación. De la totalidad del predio, el área de intervención será una pequeña porción de este compuesta de aproximadamente 70x70 metros cuadrados. Se empezará la construcción delimitando las distancias apropiadas entre los tanques de almacenamiento y la torre de interconexión que se encuentra en el predio vecino y los linderos de este.

“Este palo blanquito que está aquí alto de Guadua, nosotros lo hicimos para identificar el cerramiento. De allá al palito blanco allá grande, que está allá en esas maticas amarillas de maní al palito blanco que está allá en la esquina, no sé si lo logras evidenciar y este, este es el cerramiento. Estos son los cuatro puntos de cerramiento. El perímetro tiene 72 metros por este costado, por 72 de este otro y aquí es un poquito más corto, tiene 50”¹⁰.



- *La cercanía con centros poblados y la población aledaña*

“Ahora, este predio (del frente) es de una señora difunta, de mucha plata aquí en Ipiales, que tiene un hijo, único hijo, que se casó con una santandereana. La señora murió y la santandereana quedó con todo este predio que da hasta donde tomamos el café, da hasta allá. Este da con la vía nacional. Nosotros estuvimos llamando y no vende menos de 20 hectáreas, no le contesta el teléfono a nadie, no viene con nadie, no viene aquí, nada. Ella dice -no yo por allá no vuelvo. Y ella vive en Bucaramanga. Ella lo que tiene es que arrienda esto por cultivos, entonces al año le pagan por fanegadas.

Los productores son ganaderos y la mayor parte de Pasto y lo que se siembra es pasto especializado para ganado lechero. Pero también hay producción de papa y hortalizas como la cebada¹¹”.

⁹ Esta es una transcripción de la entrevista realizada al equipo de la empresa solicitante durante la visita de verificación realizada del 08 al 10 de febrero de 2022 en el municipio de Ipiales, Nariño. La voz transcrita es de las personas encargadas por la empresa solicitante para dar una explicación completa sobre el proyecto.

¹⁰ Esta es una transcripción de la entrevista realizada al equipo de la empresa solicitante durante la visita de verificación realizada del 08 al 10 de febrero de 2022 en el municipio de Ipiales, Nariño. La voz transcrita es de las personas encargadas por la empresa solicitante para dar una explicación completa sobre el proyecto.

¹¹ Esta es una transcripción de la entrevista realizada al equipo de la empresa solicitante durante la visita de verificación realizada del 08 al 10 de febrero de 2022 en el municipio de Ipiales, Nariño. La voz transcrita es de las personas encargadas por la empresa solicitante para dar una explicación completa sobre el proyecto.

- *La naturaleza del proyecto y sus objetivos*

Tras la reunión, el equipo de verificación se desplaza hacia el área del proyecto, utilizando la antigua vía Ipiales – Aldana, detrás del aeropuerto de San Luis.

El área se encuentra en medio de un contexto agrario. Los predios aledaños se dedican a actividades ganaderas y agrícolas. Son grandes extensiones prediales.

El predio en donde se ubica el proyecto pertenece a un “Viviente” de la finca vecina. Esto se refiere a que fue otorgado a una persona para trabajar y vivir en cercanías a su lugar de trabajo.

Se puede evidenciar el predio ya delimitado, con licencia de construcción establecida y con pequeñas actividades adelantadas como la ubicación de rocas y la apertura de las bases que serán cementadas para soportar los tanques de gas.

El tamaño de las tuberías es de 8 centímetros y las redes de interconexión se realizan con mangueras de un calibre más delgado.

En el predio se cuenta con todo el material disponible para iniciar las actividades principales del proyecto, sin embargo, se está a la espera de aclararla procedencia de la Consulta Previa.



El día termina con una reunión realizada en el HOTEL LOS NOGALES, ubicado en el centro de la ciudad de Ipiales. En esta reunión se explica el proyecto de la siguiente manera:

“Tanto la consulta de la resolución 1760 como de la 1777 hacen parte de un proyecto que es IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES. Son dos componentes grandes que hacen parte de un proyecto que está financiado por el Ministerio de Minas por parte del convenio 609 del 2021. Ese convenio lo que busca es entregar, a través de un convenio de asociación, de cooperación, recursos públicos, sumados a los recursos privados que pone la empresa como prestadora del servicio para permitir que la población del municipio de Ipiales, específicamente en este caso y principalmente sin ser excluyentes el casco urbano cuente con servicio de gas por redes.

Entonces, básicamente el proyecto tiene dos componentes gigantes: uno, que es la construcción de la planta de almacenamiento. Y el otro, tiene que ver con la construcción de las redes de distribución. Las redes de distribución incluyen redes primarias, que son los tubos grandotes, de más de dos pulgadas y las redes secundarias, que se conocen como anillos, porque van en frente de cada una de las viviendas. Osea, por frente de cada manzana tengo que pasar la tubería por ahí, que va en una tubería más pequeña. Si miramos la proporción, el tema de redes son 313 kilómetros, de los cuales 290 son esa tubería de 3/4 de pulgada, que es la tubería que vimos allá en rollos.

Los dos componentes son esenciales para la prestación del servicio público. Sin alguno de los dos, no hay servicio. Este es un plano en proporciones reales. Estamos en la parte norte del aeropuerto de San Luis, que lo tenemos como punto de referencia y me parece que es importante para todos. El predio El Palmar, donde está la planta de

almacenamiento, que fue el que revisamos. Desde el predio que revisamos salen las redes de distribución hasta el casco urbano. Ya entrando a lo que es cada uno. El componente uno, que es el de la planta, aquí hacemos énfasis en algunos puntos que ya conocíamos. El nombre del predio es El Palmar. Tiene un área de 3 hectáreas 4570 metros, número de matrícula inmobiliaria; Municipio de Ipiales, sector rural, vereda, por ubicación, Urambud, es gigante y el sector donde está la planta se conoce como Los Marcos. Urambud es la vereda catastral, pero los sectores que yo voy conociendo ya más de manera comunal y de sitios de ubicación, si preguntan aquí a la gente de Ipiales, dónde quedan los Marcos, saben que se refiere a ese sector.

El uso del suelo que tiene ese predio, de acuerdo al Plan de Ordenamiento es uso especial de equipamientos de infraestructura para servicios públicos. Su licencia y su uso del suelo corresponden con la actividad que se está haciendo. Normativamente, en ese aspecto, no tenemos ningún inconveniente, es un predio privado, comprado por la empresa Ingeniería y Servicios el 3 de septiembre del 2021.

Primero, la distancia que tenemos del lote al aeropuerto son 1300 metros. Un dato interesante: los bomberos del aeropuerto tienen que conocer las actividades y atender el tema de emergencias de lo que está en un radio de 9 kilómetros. O sea, ahí, tenemos unos socios dentro del tema de seguridad, sí o sí. Pero aparte también hay organismos de emergencia en el Casco Urbano y todo lo que hemos hablado del tema productivo.

Estamos a 1,10 kilómetros de la vía nacional. Estamos a 2 kilómetros del sector urbano. Aquí nosotros hicimos este recorrido y nos dió de este punto en línea recta 4 kilómetros y medio del sector que se conoce como Las Ánimas. Que es un sector veredal.

Esta es una zona que está intervenida por muchas actividades del tipo industrial; producción ganadera, producción de papa, está cerca del aeropuerto y por eso tengo servicio público de buseta que pasa por ese sector. A pesar de que es un sector rural, ya tiene muchas connotaciones dentro de lo que, en planeación urbana, se considera como uso suburbano. Y es un área con un potencial muy alto de densificación, es decir de que los predios, en el mediano plazo, empiecen a tener un tamaño mucho más pequeño por los temas de urbanismo. Por lo que el valor de la tierra aquí subió y ya va a pasar, en pocos años, de ser comercializado por hectáreas a metros cuadrados.

Aquí verificamos cerca de 20 predios alrededor del nuestro que son privados. No hay ninguno que tenga connotación de ser propiedad colectiva. Aquí se puede ver lo que nosotros notamos allá en terreno y es que el predio vecino inmediato de las actividades de la planta es de un solo propietario y es de una gran extensión. No hay minifundios, hay es extensión de grandes áreas en actividades agrícolas y agropecuarias de grandes extensiones. no es un tema que vaya a afectar la unidad agrícola familiar. Son temas, realmente ya de producción. Estos son los predios que son vecinos, están documentados. Estos tres predios son propiedad de la misma persona y van desde el lote en el que estamos hasta la vía nacional. Todos son predios grandes, si bien este es de 2 hectáreas y media, es el más pequeño de todos.

Hicimos una planta en el municipio de Guachucal, que es la más cercana. En esa planta se hicieron exactamente las mismas actividades que vamos a hacer aquí con un tamaño más grande, pero son las mismas:

Instalación de los tanques, aquí vamos a poner cinco tanques de las especificaciones mencionadas en la solicitud.

Endurecimiento del piso: vamos a hacer unas placas en concreto para ubicar unos equipos de una proporción pequeña, que son; bombas para GLP y bombas de aguas. Todos son equipos pequeños, no son industriales de gran requerimiento de energía ni de emisión de ruido. Son, más o menos tipo una motobomba que yo utilizo para un bombeo de agua en una finca. Una bomba para GLP y una bomba para el sistema contra incendio.

Construcción del reservorio de agua contra incendio: reservorio es esa estación que yo impermeabilizo que tiene el agua que, en caso de una eventualidad, poder hacer aspersion y enfriamiento de la superficie de los tanques. A ese reservorio llega una tubería y esa me cubre los tanques, de tal manera que cuando se presenta un evento, yo abro un evento, yo tengo aspersion abierta de pequeñas partículas de agua que mojan la totalidad del tanque, no solo por arriba sino también por la mitad. Eso me garantiza que nunca voy a tener incremento de temperatura. Si yo no tengo incremento de temperatura, yo nunca voy a tener Blevé. El Blevé es lo que vemos en las películas de acción, que es

esa explosión. Ese es el último evento que se puede dar, después de que yo tenga una temperatura constante y permanente durante mucho tiempo en un depósito, eso hace que la presión del tanque, cada vez más, pase de fase gaseosa a fase de vapor, aumenta la presión del tanque y se revienta. Ese es el siniestro mayor que se podría presentar, pero yo aquí tengo muchos elementos de seguridad: válvulas de venteo, que, si empieza a subir la presión, yo venteo gases a la atmósfera. Pero lo principal es que yo nunca permito que la temperatura se incremente. Entonces, no se va a dar, la posibilidad de que se dé es mínima. Sí existe, pero es mínima.

En cuanto a impactos:

Generación del ruido: yo voy a hacer una obra civil, como la remodelación de una casa. Tengo un nivel de ruido, pero está por debajo de los 50 decibeles. Es el ruido de una obra civil cualquiera. no es un ruido estridente y son eventos de muy corta duración, mi obra civil en la planta no va más allá de 45 días después de que inicia.

Afectación de la cobertura vegetal y compactación del suelo: en esta área de intervención, aislada en relación a todo el lote y en cualquier afectación a los predios vecinos. No tenemos una disposición de desechos, no vamos a hacer grandes movimientos de tierra.

Generación de material particulado: el que se genera en este tipo de actividades, se puede generar un tema de polvo, pero no es el que se genera en una explotación minera. Es el polvo de los vehículos que van por la vía principal.

Aceptación de las obras por ser necesarias para la comunidad: este es un proyecto de prestación del servicio. Aquí hay un componente que es el usuario final. Es indispensable hacer la tarea, no solamente de socialización sino también de comercialización. Cada uno de esos 23000 usuarios que tengo contemplados ahí tiene que suscribirse al servicio de manera voluntaria. Este tipo de proyectos, que son de servicios públicos, vamos a tener que llevarlos tocando la puerta barrio por barrio, casa por casa a las personas, para contarles que les llegó el servicio. Que por favor deje sus cilindros y firme un contrato de prestación de servicios, cada uno. Tengo que meterme a la casa de cada persona, tengo que construir una instalación desde su fachada hasta la cocina. Después de que yo empiezo a prestar el servicio, esta tarea no termina porque todos los días tengo crecimiento poblacional y más usuarios.

Generación de empleo: toda la mano de obra calificada se contrata con las personas de cada sector, de cada región. Mi canalización desde el lote hasta el casco urbano muy seguramente va a tener una participación intensa de la comunidad de Los Marcos. Lo que es ya el casco urbano, voy a tener personas, durante todo el proyecto, de varios sectores. Yo voy a demorarme cerca de un año construyendo redes y esto requiere un tema de mano de obra intensiva. Esas personas, en su totalidad, serán de la región”¹².

**Día 2.
09 DE FEBRERO DE 2022**

Reunión con las autoridades indígenas del RESGUARDO INDÍGENA COLONIAL DE IPIALES para realizar una verificación sobre los aspectos socioculturales, económicos, territoriales, espirituales y ambientales de las comunidades aledañas al área del proyecto “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”.

La reunión da inicio en la Casa Mayor del Resguardo Indígena de Ipiiales, en esta se contó con la presencia del Gobernador del Resguardo, del Alcalde del Resguardo, de los Regidores de Parcialidades del Resguardo, de la asesoría jurídica del Resguardo, del Alcalde Municipal de Ipiiales, del Secretario de Gobierno Municipal de Ipiiales, del representante de la dirección de Asuntos Étnicos de la Gobernación Departamental del Nariño, de representantes de la empresa solicitante y de representantes del Ministerio del Interior. En la reunión se abordaron los siguientes temas:

- *La naturaleza de la visita de verificación y la necesidad de aclarar la procedencia de la Consulta Previa del proyecto “PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN*

¹² Esta es la transcripción de la exposición del proyecto, realizada en la noche del día 08 de febrero de 2022, en las instalaciones del HOTEL LOS NOGALES, en la ciudad de Ipiiales, Nariño.

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

EL MUNICIPIO DE IPIALES”, con el RESGUARDO INDÍGENA COLONIAL DE IPIALES.

- *Se realizó una presentación del proyecto a las autoridades del resguardo.*
- *Las autoridades del resguardo estuvieron de acuerdo con realizar un recorrido conjunto al área del proyecto y a la comunidad indígena más cercana: La vereda de Los Marcos.*

Por cuestiones de protocolo, no fue posible tener una grabación y transcripción de los temas discutidos en la reunión. Sin embargo, los temas en cuestión del proyecto y de la relación de la comunidad se expresan en los apartes de análisis más adelante en el presente informe.

Una vez finalizada la reunión, se realizó un desplazamiento con las autoridades indígenas al área del proyecto, en donde la empresa solicitante hace una explicación a las autoridades indígenas. Esta explicación del proyecto fue similar a la recibida el día anterior por el equipo visitante.



Día 3. 10 DE FEBRERO DE 2022

CIERRE de la Visita de Verificación con las autoridades tradicionales del RESGUARDO INDÍGENA COLONIAL DE IPIALES y el ejecutor del proyecto CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”. Este cierre constó del recorrido por la zona de expansión urbana en la que se encuentra el proyecto y de la verificación de las áreas aledañas. Finalmente, el equipo visitante se trasladó hacia el aeropuerto ubicado en proximidades a la ciudad de Pasto, en un desplazamiento de más de dos horas, para tomar el transporte aéreo de vuelta a Bogotá.

ANÁLISIS DEL CASO

1. ANÁLISIS CARTOGRÁFICO Y GEOGRÁFICO

Para dar contexto, se hace referencia que el proyecto tiene lugar en área rural del municipio de Ipiales, localizado al sur oriente del departamento de Nariño, limitando al norte con los municipios de Pupiales, Gualmatán y Contadero, por el sur con la república de Ecuador, por el oriente con Potosí y el municipio de Orito en el departamento de Putumayo y por el costado occidental limita con los municipios de Cuaspud y Aldana. El municipio se encuentra en su mayoría sobre un relieve montañoso y su casco urbano se encuentra en promedio a una altura de 2.892 metros sobre el nivel del mar.

Así mismo, en una parte del municipio se encuentran grandes planicies, esto se debe a que el municipio forma parte del Altiplano de Túquerres e Ipiales (también llamado como la

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

meseta de Túquerres e Ipiales). Esto le permite al municipio tener las condiciones ideales para realizar prácticas económicas tales como la ganadería y la agricultura, siendo esta última representada principalmente por cultivos de papa, arveja, maíz, frijol y cebada, los cuales al transitar por las vías que conectan al municipio son fácilmente identificables.

Dado el desarrollo de sus actividades económicas y por su ubicación, el municipio en general ha presentado una importante tendencia al desarrollo, en especial a lo referido a su centro urbano, el cual es de aproximadamente 789.37 Hectáreas según lo estableció el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Su cercanía de aproximadamente 3 kilómetros con el límite de la república del Ecuador le ha permitido desarrollar el comercio de forma significativa, siendo ésta una actividad esencial para el municipio. Esto ha influido sobre las proyecciones poblacionales del municipio las cuales arrojan que para el año 2021 el municipio contaba con aproximadamente 123.341 habitantes según arroja un estudio socioeconómico realizado por la cámara de comercio de Ipiales. Se identificó así, que el 56.5% del centro poblado se encuentra urbanizado y el 43.5% corresponde a áreas sin urbanizar; Sin embargo, de las áreas no urbanizadas aún, se encuentra que solo el 36.6% son urbanizables, por lo que se definen como zonas de expansión.

Se toma en cuenta entonces el destino que se le ha dado a cada zona del municipio en donde el uso del suelo juega un papel importante para motivar el desarrollo y presentar un enfoque territorial que de manera estructurada de pie al crecimiento económico del municipio en coherencia con su cultura y la de los pueblos étnicos que en él conviven.

Es así, como se llega al proyecto "CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP" INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO "IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES". El cual como su nombre lo indica consiste en la construcción de una planta de almacenamiento de gas licuado de petróleo - GLP. Esta será realizada en zona rural del municipio de Ipiales, al norte del centro poblado tomando por la vía Ipiales - Aldana a aproximadamente 2 kilómetros de distancia. De igual manera se advierte que el proyecto se encuentra en cercanías al aeropuerto de Ipiales, lo cual supone un apoyo por parte de los equipos de emergencia tanto del casco urbano como de dicho aeropuerto.

Este proyecto, según lo confirmado a través de la visita de verificación realizada por el equipo interdisciplinario de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) se pretende desarrollar en una zona aislada de moradores, en un predio privado cuya designación según la oficina de planeación y direccionamiento de Ipiales se encuentra en la categoría de zona de servicios municipales, lo que concuerda con lo encontrado en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio.

El proyecto según la información suministrada por los ejecutores (tanto en la solicitud como en campo), consiste en la construcción de una planta de almacenamiento para 6 cilindros de gas los cuales llegan a una capacidad de almacenamiento de 90.000 galones en total, para lo cual se encuentra que la construcción más cercana a este proyecto está a aproximadamente a 50 metros, distancia sobre la cual según lo establecido en las normas internacionales ASME (sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos) y el Ministerio de Minas en la Resolución 40246 del 07 de marzo de 2016, no representa ningún tipo de riesgo dado que según especifican la distancias de seguridad de tanques GLP a edificios importantes y linderos de la propiedad donde se pueda construir son de 100 pies, lo que equivale a 30.48 metros.

Durante la visita de verificación se realizó un recorrido que permitiera establecer la posible relación existente entre la comunidad perteneciente al Resguardo Indígena de Ipiales con el proyecto "CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP" INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO "IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES". Razón por la cual tanto los líderes de la comunidad como ejecutores del proyecto asistieron y juntos llegaron a la conclusión de que el proyecto hace parte fundamental en el proceso de la prestación del servicio de gas para las personas que habitan el municipio, reduciendo así riesgos actuales que tienen los habitantes mediante la compra y transporte de cilindros de gas para el desarrollo de sus actividades cotidianas.

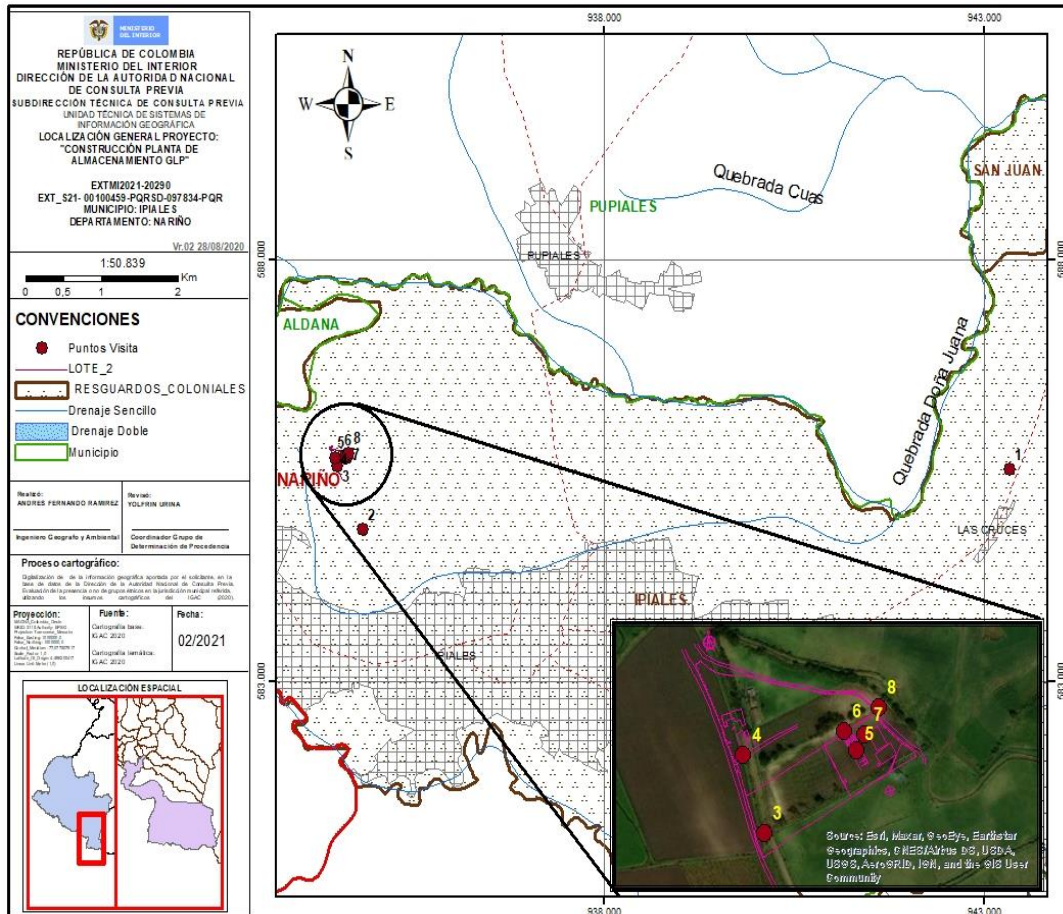
Según expresan los líderes del Resguardo Indígena, en reunión realizada el día 09 de febrero de 2022, en las instalaciones de la Casa Mayor del Resguardo, los habitantes de su comunidad más cercanos se encuentran en la vereda Los Marcos aproximadamente un kilómetro de distancia continuando por la vía Aldana - Ipiales, tramo sobre el cual no se presentan efectos de ningún tipo al ejecutar las actividades del presente proyecto, pues, según lo expresado por los ejecutores del proyecto no se hará uso de las vías en el tramo en donde habita la comunidad étnica. Expresan, se abordará la vía mencionada en sentido

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

noroccidente a suroriente partiendo desde cerca al aeropuerto de San Luis hasta el predio privado donde se desarrollará la construcción.

De esta manera se presenta a continuación la cartografía relacionada con lo encontrado en la visita de verificación y con los puntos de especial relevancia tanto para el proyecto como para la comunidad de Resguardo Indígena de Ipiales.

Mapa N° 1: Recorrido de la visita de verificación



Fuente: Equipo interdisciplinario DANCP 2022

Se identifica con claridad, en el costado oriental de la cartografía presentada se encuentra el punto 1, este es el lugar visitado correspondiente a la casa mayor del Resguardo Colonial indígena de Ipiales, sitio de especial importancia para la congregación de las comunidades pertenecientes al mencionado resguardo. Así mismo, al costado occidental se identifica el punto 2 en donde se encuentra el sector de Los Marcos, lugar donde según expresan los líderes se encuentran los habitantes de la comunidad más próximos al área del proyecto.

Por otro lado, la cartografía nos acerca aún más sobre el terreno en el cual serán realizadas las actividades propuestas por el ejecutor, encontrándose en un predio específico y distribuyéndose según su función o interés, esto es apreciable en el cuadro del costado inferior derecho de la cartografía.

Una vez es claro el contexto espacial en cuanto a las dimensiones que tiene el proyecto y su relación con la comunidad del resguardo colonial, se describen los siguientes puntos de interés general (ejecutores y comunidad) visitados con sus respectivas coordenadas, con el fin de identificar específicamente la relación entre ambos actores:

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

Punto	X	Y	Descripción
1	-77,586556	0,84775	Casa Mayor Resguardo Colonial de IpiALES
2	-77,663078	0,841289	Límite Zona Urbana, Comunidad identificada en Los Marcos Por lugareños, son pertenecientes al Resguardo Colonial de IpiALES
3	-77,666108	0,84814	Límite predio destinado a construir con dirección Aldaña - IpiALES
4	-77,666364	0,849003	Ingreso Vehicular al predio donde se encuentra el proyecto
5	-77,664996	0,849046	Zona donde se encuentran los tanques de almacenamiento de GLP
6	-77,665147	0,849261	Límite de área a cementar
7	-77,664891	0,849232	Área donde se colocará el reservorio de agua
8	-77,664723	0,849531	Límite predial más cercano a la construcción

Fuente: Equipo Interdisciplinario DANCP, 2022

A modo de conclusión, se identifica que el espacio que las actividades del proyecto **“CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”** pretende modificar para la realización del mismo, no generan impactos significativos como para transformar el espacio utilizado y ocupado por la comunidad del RESGUARDO COLONIAL INDÍGENA DE IPIALES ya que:

1. La ubicación del proyecto se encuentra, aproximadamente a 8.3 kilómetros de distancia de la Casa Mayor del Resguardo Colonial de IpiALES, a una distancia cercana a los 0,92 kilómetros del asentamiento indígena más próximo sobre la vereda de Los Marcos y adicionalmente se encuentra próximo a diferentes zonas de importancia ambiental como lo es el Humedal Totoral. Este es el punto de importancia cultural más cercano al área de intervención; sin embargo, se encuentra inmerso en múltiples dinámicas territoriales de los habitantes de la zona, lo que significa que se ve influenciado por una gran cantidad de factores del territorio. Lo anterior, separa los lugares en donde se desarrollan las dinámicas de la comunidad del alcance de los impactos de la construcción de la planta, establecidos por la realización del proyecto **“CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**.

2. La baja disponibilidad de servicios de distribución de gas en el departamento de Nariño, hace de este proyecto una solución a un problema esencial en todo el territorio. Sin embargo, el cambio de la prestación de servicios de cilindros de gas a una red de distribución del mismo alivianaría las barreras de acceso al servicio mas no modificaría las dinámicas de uso del espacio de la comunidad del RESGUARDO INDÍGENA COLONIAL DE IPIALES.

2. ANÁLISIS ANTROPOLÓGICO DEL CASO

La comunidad étnica objeto de la visita de verificación es el Resguardo Indígena de IpiALES, de propiedad colectiva de la comunidad del pueblo indígena Pasto, certificado por Escritura Pública No 528 de origen colonial, protocolizado el 12 de febrero de 1906, ante Notario Primero del Círculo de IpiALES. Los resguardos coloniales, como este, durante la colonia española se concibieron como institución jurídica y agraria. Esta fue una medida de control tanto poblacional como político sobre las reducciones instauradas por el dominio militar y social de la corona española sobre los territorios del nuevo mundo. Colombia cuenta con 69 resguardos coloniales, ubicados en los departamentos de Nariño, Cauca y Quindío. De los cuales 22 se ubican en el departamento de Nariño.

El Pueblo Pasto es uno de los cuatro pueblos indígenas más numerosos del país, con más de 170.000 habitantes a 2019¹³ y su territorio se encuentra concentrado en los resguardos de Mayasquer, Túquerres, Guachuca, Chiles, Cumbal, Panan, IpiALES, San Juan, Potosí, Males, Yaramal, Puerres, Funes, Iles, Imués, Calcán, Guaitarilla, Yascual, Guachaves, Mallama, Colimba, Muellamués, Cuaspud, Aldana y Sapuyes. Estos se configuran como *“(…) propiedad colectiva de las comunidades indígenas a favor de las cuales se*

¹³ DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2019. “Censo nacional indígena 2018 presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf”. Bogotá, D.C. Consultado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-vpoblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables”¹⁴

La organización del Resguardo Indígena de Ipiales está conformada por nueve parcialidades conformadas por treinta y cuatro veredas, como son: parcialidad AGAILO, con las veredas de Chiranquen, Chaguaipe y las Cruces; parcialidad INAGAN, con la vereda de Inagan; parcialidad YANAL, con las veredas de Yanalá centro, el Rosal de San Juan, Soledad, Yanala, Alto y Yanala chapeton; parcialidad CHALAMAG, con las veredas de Chacuas, Los Chilcos, El Placer y El Cangal; parcialidad INCHUCHALA, con la vereda de Guacuán; parcialidad QUISTIAL, con las veredas de Las Ánimas y Doce de Octubre; parcialidad IGUEZ, con las veredas de Los Marcos, Urambud, Tusandala y Yapueta; parcialidad QUELUA, con las veredas de Tola de las Lajas, Saguarán, Cofradía, El Charco, Puente Viejo y Rumichaca y parcialidad TATAO, con las veredas Cutuaquer Alto, Cutuaquer Bajo, Villa Nueva, Puente del Negrito y San Vicente. Cada parcialidad está liderada por un Regidor, que, a su vez, responde a la autoridad del gobernador y del alcalde. La extensión total del resguardo es de 6.467 hectáreas, su población es de alrededor 33.000 habitantes según el último censo nacional indígena. El Resguardo Colonial de Ipiales limita con el país vecino del Ecuador y su dinámica económica tiene una fuerte presencia en el intercambio económico y comercial binacional, en torno al puente de Rumichaca¹⁵.

En lo concerniente al análisis objeto de este texto, las dinámicas económicas de la comunidad giran en torno a la generación de estructuras productivas de papa, hortalizas, cerdo y cuy a través de cultivos de orden familiar y colectivo llamados Chagras¹⁶, que se comercian con el vecino país o internamente alrededor de las dinámicas urbanas de la ciudad de Ipiales, que se ubica al interior de los linderos del resguardo, descritos por la Escritura Pública número 528, protocolizada en 1906.

La comunidad se encuentra organizada en torno a la Ley Interna, descrita en la Resolución del Resguardo Indígena de Ipiales No 006, del 7 de agosto de 2011, denominada “El Puntal del Saber Indígena”. En la reunión del 9 de febrero de 2022, realizada entre la empresa solicitante, las autoridades de la corporación del Resguardo Indígena de Ipiales, las entidades gubernamentales del departamento de Nariño y la presente comisión de verificación, respetando el procedimiento dictado en el artículo 27 de la mencionada norma y siguiendo las indicaciones de visita de verificación dictadas por la Directiva Presidencial 10 de 2013, las autoridades indígenas del resguardo identificaron que la población más próxima al área de proyecto “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”, es la vereda Los Marcos, parte de la parcialidad de IGUEZ. En la Ley Interna del resguardo, ya mencionada anteriormente, se identifica que el sitio sagrado más cercano a ésta es el Humedal Total.

Tras la verificación del área del proyecto en cuestión, se pudo identificar que las actividades del proyecto **no tienen la capacidad de modificar las dinámicas culturales y sociales** previamente descritas al interior del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales, ya que:

1. Las actividades de construcción se realizan haciendo uso de la vía antigua hacia el municipio de Aldana, Nariño. Esta vía se encuentra en malas condiciones y a merced del clima, pero la empresa solicitante hará uso de ésta en sentido noroccidente-suroriente, utilizando el tramo menos transitado por la comunidad. De esta manera, la movilidad de la comunidad indígena que ocupa y utiliza el territorio circundante al área de intervención del proyecto, no se vería modificada por las actividades a realizarse.
2. Las actividades de construcción de la planta se ubican a una distancia aproximada de 1 kilómetro del Humedal Total, centro de importancia religiosa y cultural para la comunidad, según lo descrito en el Plan de Acción del Pueblo de los Pastos, por lo que no tendrían la capacidad de modificar o alterar las relaciones que la comunidad establece con este espacio vital de su territorio.

¹⁴ Artículo 21, decreto 2164 de 1995.

¹⁵ Página 66 de Leva y Andrade. 2019. *Análisis de los procesos de consulta previa desarrollados con las comunidades indígenas del Resguardo de Ipiales y el Cabildo de Tangua, Departamento de Nariño, sur occidente colombiano 2016 – 2019*. Universidad Andina Simón, Área de Estudios Sociales y Globales. Quito.

¹⁶ AICO-DNP. 2017. *Plan de Acción para la vida del pueblo de Los Pastos*. Imprenta Nacional de Colombia. El Plan de Acción establece la institución integral, cultural, social y ecológica de la chagra y el ecoturismo y turismo cultural, como apuestas integrales y pivotes del emprendimiento solidario congruente con el autogobierno y el enfoque diferencial. La Chagra es el sistema de producción indígena tradicional, que sirve de espacio pedagógico para transmitir conocimientos de trabajo, botánica, tejido social, entre otros. Estas son de propiedad colectiva y se encuentran junto a los asentamientos.

3. Frente a las fuentes de sustento, el proyecto no tiene la capacidad de modificar las formas en las que la comunidad adquiere su sustento o realiza las prácticas agrícolas tradicionales del pueblo Pasto, ni interfiere con aquellas actividades económicas propuestas y trabajadas por las autoridades del RESGUARDO COLONIAL INDÍGENA DE IPIALES, siguiendo la guía del Plan de Acción y Vida del Pueblo de los Pastos. Las áreas de producción agrícola de la vereda Los Marcos, se encuentran separadas del área de intervención del proyecto por un predio privado de gran extensión y sin cobertura vegetal que cubija a estas por una distancia de aproximadamente 1 kilómetro, por lo que no hay una afectación directa en sus medios de subsistencia, en su movilidad, usos y costumbres y no se evidencia una alteración frente a la relación que han tejido en lo colectivo y en su territorio.

3. ANÁLISIS JURÍDICO

CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA.

- DEL MECANISMO DE LA CONSULTA PREVIA

El Convenio 169 de la OIT establece una serie de responsabilidades que deben asumir los gobiernos, a efectos de proteger los derechos de los pueblos, lo que se traduce en:

“1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

(a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

(b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

(c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.”¹⁷

Por lo tanto, 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.

- DEL CRITERIO DE PROCEDIBILIDAD DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA

En reiterada jurisprudencia constitucional se ha determinado que no todo proyecto, obra, actividad, medida administrativa y/o legislativa implica per se el desarrollo del proceso de consulta previa con las comunidades étnicas. Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional manifestó:

“(…) 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.**”¹⁸ (Subrayado y resaltado fuera del texto)

Por lo tanto, la consulta previa sólo debe agotarse en aquellos eventos en que se afecte directamente los intereses de las comunidades indígenas o tribales en su calidad de tales, es decir, que su obligación sólo 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 beneficios¹⁹ (…).” La alta

¹⁷ Artículo 2. Convenio 169 de la OIT

¹⁸ Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

¹⁹ Sentencia C-175 de 2009

Corte ha definido la afectación directa como “(...) la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias”²⁰. 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.”²¹

Por ende, el criterio de afectación directa es el eje que establece la procedencia o no de aplicación del derecho fundamental a la consulta previa.

INEXISTENCIA DE AFECTACIÓN DIRECTA EN PROYECTOS QUE PRESTAN UN SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL

El artículo 1º de la Constitución Política de Colombia estableció que Colombia es un Estado fundado en la prevalencia del interés general sobre el particular, así mismo, el artículo 2º estableció que las autoridades están instituidas para, entre otros, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares. Por otra parte, el artículo 365 establece que: los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, grupo dentro del cual se advierten las comunidades étnicas. Finalmente, el artículo 365 en cita estableció que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que le fije la ley.

En ese contexto, el legislador expidió la Ley 142 de 1994, la cual estableció en el artículo 4º: Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales. Así mismo, y de manera previa, estableció en el artículo 1º que, la Ley en mención sería aplicable a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía (fija) pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.

Como se advierte de la normativa asociada a los servicios públicos esenciales, el desarrollo de infraestructuras encaminadas a la prestación del servicio público esencial, no tienen la potencialidad de considerarse una afectación directa, de manera principal por el hecho de, contrario a impactar positiva o negativamente las condiciones de vida de las comunidades étnicas, promueven un fin esencial del Estado a la comunidad en general.

Así mismo, lo cierto es que tampoco puede sugerirse la existencia de un impacto sobre las condiciones sociales, económicas, culturales o ambientales; es decir, se desfigura la afectación directa que ha advertido la Corte Constitucional como condición sine qua non a efectos de determinar la procedencia de la consulta previa.

De suerte tal que, comportan una afectación directa aquellos proyectos cuyo impacto recae sobre los siguientes puntos: (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. (SU-123 de 2018)

Cuando quiera que, el proyecto recae sobre el desarrollo de infraestructura que hace parte del proyecto “implementación del servicio de gas GLP por redes en el municipio de Ipiales”, debe precisarse definitivamente que, se trata del cumplimiento de un fin esencial del

²⁰ Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

²¹ Sentencia SU – 123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes

Estado como lo es la prestación de servicios esenciales, la promoción del derecho a un ambiente sano, la prevalencia del interés general de toda una sociedad, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la prevención de la insuficiencia de gas en algunas zonas no interconectadas del país; no deviene concluyente la procedencia de la consulta previa.

De lo anteriormente expuesto, se denota que ha sido de gran análisis la posibilidad de los impactos que se puedan llevar a cabo en la población durante la construcción del proyecto, en donde se configuran ciertos impactos, que no son de mayor relevancia y donde se contraponen el beneficio final del servicio de gas en el municipio de Ipiales. En virtud de las actividades antes descritas, se descarta la posibilidad de que haya una afectación directa diferencial a las comunidades étnicas. De lo contrario, comporta un beneficio y una necesidad.

*Así las cosas, considera esta Subdirección Técnica que, ante la situación planteada por el solicitante, para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”**, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, y en especial en que el objeto es dar cumplimiento a uno de los fines esenciales del estado, es concluyente que para la realización de esta iniciativa no es necesario el desarrollo del proceso de consulta previa ya que no se evidencia afectación directa sobre sujetos colectivos susceptibles de derechos constitucionalmente protegidos.*

RESULTADOS

Para el caso concreto, se establece que:

El proceso de determinación de consulta previa no busca desconocer la existencia de una comunidad étnica, sino que busca establecer las posibles afectaciones directas que una intervención o medida pueda generar a una comunidad étnica.

En ese sentido, el propósito de la determinación de procedencia no pretende establecer un “grado de etnicidad” legítima que cumpla con los requisitos de una identidad étnica “apropiada” para acceder al derecho fundamental a la consulta previa. Al respecto, según establece la jurisprudencia frente a la noción de comunidad étnica, es importante precisar que:

(...) No son las autoridades administrativas ni judiciales las llamadas a establecer si una comunidad étnica “existe”, si es “étnicamente diversa” o si determinado individuo pertenece o no a ella. Tal ejercicio debe ser efectuado por las propias comunidades, en el ejercicio de su autonomía, por ser la conciencia de identidad el elemento que define, en los términos del Convenio 169 de 1989, si un sujeto colectivo puede ser considerado como titular de los derechos especiales que allí se contemplan (...) (T-576/14 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

En correspondencia con lo anterior, una visita de verificación no busca “validar” la existencia de una comunidad étnica. Por el contrario, en consonancia con los elementos que definen la identidad de un colectivo, entre ellos los elementos sociales y culturales compartidos dentro del mismo, se busca determinar en qué nivel y proporción una medida o intervención puede generar posibles afectaciones directas sobre dichos elementos objetivos compartidos que configuran la cohesión social de un colectivo.

Frente a ello, la determinación de la consulta previa se realiza desde de la identificación de lo ratificado por la Corte Constitucional:

(...) Para determinar si existe o no afectación directa por impacto en el territorio, tomen en consideración la intensidad y permanencia efectiva con la cual un pueblo étnico ha ocupado o no un determinado espacio específico, el grado de exclusividad con el cual ha ocupado esas porciones territoriales, al igual que sus particularidades culturales y económicas como pueblo nómada o sedentario, o en vía de extinción.

Esto es así por cuanto los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio amplio no tienen el mismo alcance que aquellos que poseen y ejercen en el territorio geográfico. Por consiguiente, no toda medida que pueda tener algún impacto en el territorio amplio de un pueblo étnico implica automáticamente que exista una afectación directa que haga exigible la consulta previa. Será necesario que las autoridades en el caso concreto, y tomando en cuenta factores como los

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

mencionados anteriormente (grado de permanencia y ocupación exclusiva en un territorio del pueblo respectivo, sus características propias) (...) (SU 123 de 2018).

Por ende, el criterio de afectación directa es el eje que establece la procedencia o no de aplicación del derecho fundamental a la consulta previa. Teniendo esto en cuenta, se resumen los siguientes resultados:

-El proyecto recae sobre el desarrollo de una infraestructura encaminada a la prestación del servicio público esencial y que hace parte del proyecto "Implementación del servicio de gas GLP por redes en el municipio de Ipiales". En ese sentido, debe precisarse definitivamente que, se trata del cumplimiento de un fin esencial del Estado como lo es: la prestación de servicios esenciales, la promoción del derecho a un ambiente sano, la prevalencia del interés general de toda una sociedad, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, y la prevención de la insuficiencia de gas en algunas zonas no interconectadas del país; de ahí que no deviene concluyente la procedencia de la consulta previa, ya que contrario a impactar positiva o negativamente las condiciones de vida de las comunidades étnicas, promueve un fin esencial del Estado a la comunidad en general, que será de total beneficio para todo el municipio de Ipiales.

- El proyecto se encuentra dentro del territorio otorgado a la comunidad del resguardo indígena colonial de Ipiales por la escritura pública no. 528 de origen colonial y protocolizada en 1906. Es uno de los territorios de resguardo indígena más antiguos del país y de los más grandes del territorio nacional. Sin embargo, el contexto histórico propio de la expansión urbana de la ciudad de Ipiales ha privatizado varios predios que, en principio, pertenecieron a la jurisdicción del resguardo indígena. Sin embargo, el territorio otorgado en épocas coloniales expresa el espacio que históricamente ha hecho parte de las dinámicas simbólicas, culturales y económicas del pueblo indígena de Los Pastos en el departamento de Nariño y se encuentra organizado y administrado por la autoridad indígena expresa en la corporación del cabildo del resguardo indígena de Ipiales. Al presentar el proyecto ante la corporación del cabildo del RESGUARDO COLONIAL INDÍGENA DE IPIALES, este mismo identifica que el asentamiento indígena más cercano es el de la vereda Los Marcos, a 1 kilómetro de distancia del proyecto y cobijado por un entorno de desarrollo industrial y agropecuario a gran escala, parte de la zona aledaña al aeropuerto de San Luis. Esta situación aminora los impactos que se pudieran causar a la población étnica, en las fases de construcción y operación del proyecto. Asimismo, la vía que se utilizará durante las actividades de construcción de la planta se utilizará en sentido Norte- Occidente, contrario al de uso habitual por los habitantes de la vereda Los Marcos. De esta manera, el proyecto tampoco tendría la capacidad de modificar las dinámicas de movilidad de la comunidad.

- Los impactos de mayor magnitud identificados en el proyecto son todos aquellos referentes al riesgo de desastres que pueda generar el almacenamiento de GLP. Sin embargo, estos se encuentran supervisados bajo un sistema de prevención de incendios, parte de las actividades propuestas en la solicitud inicial. Estos sistemas disminuyen considerablemente la posibilidad de BLEVE y otra clase de siniestros. En caso de fallo, se encuentra dentro del área de acción del cuerpo de bomberos del aeropuerto de San Luis, de las entidades encargadas de la atención a emergencias de la ciudad de Ipiales y, adicionalmente, el proyecto se ubica en un área abierta, sin cobertura vegetal y separada del asentamiento indígena más próximo por un predio de grandes proporciones que cobija al área de intervención del proyecto.

- El punto de importancia cultural más cercano, según el Plan de Acción para la vida del pueblo pasto, documento generado en 2017 por AICO y DNP, es el Humedal Totoral. Este humedal se encuentra a una distancia de 1 kilómetros aproximadamente del área en la que se encuentra la planta, en conjunto con otras zonas de interés ambiental que se encuentran mezcladas con las actividades agroindustriales y desarrollo de infraestructura de la zona, por lo que no puede verse afectado por los impactos identificados del proyecto.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con los criterios de zonas de asentamiento, usos y costumbres y zonas de tránsito y movilidad de las comunidades étnicas, según estipulado en la Directiva Presidencial No. 10 del 07 de noviembre de 2013 y el capítulo II del Decreto 2613 del 20 de noviembre de 2013, sumado al criterio de afectación directa en las estructuras sociales, culturales, económicas, territoriales y ambientales que establece la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se concluye que una vez realizado el análisis de las actividades e implicaciones del proyecto y de las prácticas sociales, económicas, ambientales y culturales que constituyen la comunidad étnica objeto de la visita de verificación, se

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

estableció que no se generarán impactos que puedan generar afectaciones directas sobre esta comunidad.

Esta afirmación se soporta en el análisis cartográfico, geográfico y antropológico realizado, basado en el estudio de las actividades del proyecto, la consulta en las bases de datos institucionales de comunidades étnicas y tomando en consideración el contexto cartográfico y geográfico del proyecto y de comunidades, en donde no se identificaron dinámicas territoriales o prácticas de grupos étnicos que puedan verse posiblemente afectadas por la ejecución de las actividades del proyecto. Así las cosas, se concluye:

Que NO PROCEDE la consulta previa para el proyecto “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”, localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño.”

Así, de resultados del informe de visita de verificación realizado para el proyecto **“CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”** y en aras de decidir al respecto de la reposición de la Resolución N° ST-1760 de 24 diciembre de 2021, fundamentada entre otras cosas en que **“No es posible la coincidencia del predio destinado para el desarrollo del proyecto, con las áreas donde se desarrollan las dinámicas territoriales del Resguardo Indígena Colonial Ipiales, en el entendido que tal como se expresó y se demuestra mediante los soportes legales de titularidad del predio, este corresponde en su naturaleza a un predio de carácter privado, ubicado sobre la vía alterna que comunica el municipio de Ipiales con el municipio de Aldana, predio que se encuentran situado en una zona de desarrollo de múltiples actividades de comercio, agricultura, ganadería y transporte, ubicado estratégicamente entre el aeropuerto y la cabecera urbana de Ipiales”** y así que: **“(…) No es necesario la Consulta previa, por cuanto el área del proyecto donde se realizaran actividades de obra, no afectan directamente las dinámicas del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales”,** es preciso señalar que las conclusiones del informe dan cuenta de la verdadera magnitud del proyecto objeto de análisis, el cual no generará impactos que puedan generar afectaciones directas sobre la comunidad étnica.

Así mismo, de conformidad con la sentencia de unificación del 15 de noviembre de 2018 la Corte Constitucional determinó que el concepto de afectación directa es la regla general para determinar la procedencia de la consulta previa; por ende, para el caso particular se encontró que en efecto el proyecto se ubica en un área abierta, cuya intervención será mínima, en un predio de propiedad privada, sin cobertura vegetal, separada del asentamiento indígena más próximo por un predio de grandes proporciones, encontrando esta Subdirección que no se identifica que exista una afectación directa a las dinámicas territoriales o prácticas del grupo étnico.

De esta manera, está llamado a prosperar el recurso interpuesto y este despacho procederá a modificar el numeral primero de la Resolución N° ST-1760 de 24 diciembre de 2021 indicando que no procede la consulta previa con comunidades indígenas en virtud de la ejecución del proyecto: **“CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL MUNICIPIO DE IPIALES”,** localizado en el municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR PARCIALMENTE la Resolución No. ST-1760 de 24 diciembre de 2021, en el sentido de modificar el numeral primero, el cual quedará así:

“PRIMERO. Que **no procede** la consulta previa con comunidades indígenas para el proyecto: **“PROYECTO “CONSTRUCCIÓN PLANTA DE ALMACENAMIENTO GLP” INFRAESTRUCTURA QUE HACE PARTE DEL PROYECTO “IMPLEMENTACION DEL SERVICIO DE GAS GLP POR REDES EN EL**

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0175 DE 08 MAR 2022

MUNICIPIO DE IPIALES", localizado en jurisdicción del municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, identificado con las coordenadas referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo".

ARTÍCULO SEGUNDO: Confirmar en lo demás lo expuesto en la parte resolutive de la Resolución No. ST-1760 de 24 diciembre de 2021.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar la notificación de la presente al señor FABIO AUGUSTO SANTOS RODRIGUEZ, quien obra en calidad de representante legal de la empresa INGENIERÍA Y SERVICIOS S.A. E.S.P. o quien haga sus veces, en los siguientes correos electrónicos señalados en el escrito de reposición: gerencia@inseps.com, en la forma indicada en los artículos 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: La presente resolución rige a partir de su notificación y contra ella no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



YOLANDA PINTO AMAYA
Subdirectora Técnica de Consulta Previa

Elaboró: Abg. Silvia Lucía Márquez Ustáriz, Abogada Grupo de Actuaciones Administrativas	Elaboró concepto técnico: Claudia Astrid Rodríguez, Daniel Torres, Andrés Fernando Ramírez.
Aprobación técnica: Jenny Rocío González, Coordinadora Grupo de Verificación	Revisión jurídica: Abg. Angélica María Esquivel Castillo. Coordinadora Grupo de Actuaciones Administrativas

T.R.D. 2500.225.44

EXTMI2022-332

Notificación: gerencia@inseps.com