

**MINISTERIO DEL INTERIOR****DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA****RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 0467 DE 22 ABR 2022**

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

**LA SUBDIRECTORA TÉCNICA DE LA DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA**

En ejercicio de las facultades legales y reglamentarias en especial las conferidas en el artículo 16 A del numeral 1 del Decreto 2353 de 2019 y la Resolución 1084 del 5 de octubre de 2020 y acta de posesión de 13 de octubre de 2020 y,

**CONSIDERANDO:**

Que mediante el Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por los Decretos 1140 de 2018 y 2353 de 2019, se modificaron los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.

Que mediante el Decreto 2353 de 2019, se creó la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y las Subdirecciones Técnica de Consulta Previa, de Gestión de Consulta Previa y Corporativa.

Que el numeral 1º del artículo 16 A del citado Decreto, le asignó a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, la función de «Determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran.»

Que, en consideración con los antecedentes normativos descritos, por medio del presente acto administrativo se procederá a desarrollar el análisis de procedencia de la Consulta Previa para el caso en concreto.

**ANTECEDENTES**

Que se recibió en el Ministerio del Interior el oficio con radicado **EXTMI2022-3389**, de 25 de febrero de 2022, por medio del cual la señora **LUZ ADRIANA BASTIDAS ALZATE**, identificada con la cedula de ciudadanía n.º34.557.778, en calidad de representante legal de GRUPO EMPRESARIAL DE INFRAESTRUCTURA COLOMBIANO S.A.S, con NIT. 800256897-0, solicitó a esta Dirección pronunciamiento sobre la procedencia de la Consulta Previa con comunidades étnicas para el desarrollo del proyecto: «**CONTRATO DE CONSULTORIA 1263 DE 2020, ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA DOBLE CALZADA LA ROMELIA - EL POLLO DEPARTAMENTO DE RISARALDA**», que se localizará en las siguientes zonas del citado departamento:

<b>Departamento (s)</b>	<b>Municipio (s)</b> <i>Relación de Municipios por cada Departamento. Especifique Vereda y/o Corregimiento</i>
Risaralda	Dos Quebradas Alto del Nudo <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estanquillo</li> <li>- La Unión.</li> <li>- Santana Baja</li> <li>- La Cima</li> <li>- Cilo Bonito</li> <li>- Santana</li> <li>- La Fría</li> <li>- La Esperanza</li> <li>- La Palma</li> <li>- La Argentina</li> <li>- Nueva Independencia</li> <li>- Barrios: La Graciela, Guaduales</li> </ul>
Risaralda	Combia Alta <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crucero de Combia</li> <li>- Ciudad Boquia</li> <li>- Confamiliar I y II</li> <li>- Cerritos</li> <li>- Paz Verde</li> <li>- Portal del Campo I</li> <li>- Parque Industrial</li> <li>- Condominio La Alquería</li> <li>- Nacaderos Matecaña</li> <li>- Gilberto Peláez</li> </ul>

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

1. Solicitud formal ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa.
2. Descripción pormenorizada de las actividades.
3. Localización geográfica.
4. Localización cartográfica.
5. Documentos que acreditan la calidad del solicitante.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta autoridad administrativa procederá a realizar en análisis de procedencia o no de Consulta Previa del asunto.

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Que la Consulta Previa es un derecho colectivo fundamental el cual consiste en la salvaguarda de la diversidad étnica y cultural a través del ejercicio del derecho a la participación efectiva de las comunidades en el marco de la implementación de medidas legislativas y/o administrativas, proyectos, obras o actividades que puedan llegar a afectarlas directamente.

Así mismo, el derecho a la Consulta Previa tiene sustento en principios reconocidos desde el mismo preámbulo de nuestra Carta Política y reiterados a lo largo del texto constitucional. En primera medida, encontramos que la Constitución Política estableció, como uno de los pilares de nuestro estado social de derecho, el principio de participación democrática (preámbulo, art. 1º) y, como fin esencial del Estado, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Así mismo, nuestra Carta Fundamental reconoció que Colombia es un Estado pluralista que garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la nación (arts. 1º, 7º, 8º y 10º).

De igual manera, el artículo 330 de la Constitución Política establece, con relación a los territorios indígenas, lo siguiente:

**Artículo 330:** De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

[...] **PARÁGRAFO.** La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.»

En virtud de lo anterior y en consonancia con el compromiso de establecer especial protección a la diversidad étnica y cultural del país, el Estado colombiano suscribió el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 21 de 1991, haciendo parte del bloque de constitucionalidad<sup>1</sup>.

El mencionado Convenio consagra en el artículo 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° *ibidem*, dispone:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Ahora bien, en lo que respecta al tipo de medidas o proyectos que deben ser consultados previamente con las comunidades étnicas, la Corte Constitucional ha señalado que:

[...] no todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población.<sup>2</sup>

Por lo tanto, la Consulta Previa 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»<sup>3</sup>.

Así mismo el Alto Tribunal Constitucional ha definido la afectación directa como «la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias»<sup>4</sup>. Que se puede manifestar cuando:

- (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la

<sup>1</sup> En Sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional incorporó la noción de bloque de constitucionalidad, compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

<sup>2</sup> Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>3</sup> Sentencia C-175 de 2009

<sup>4</sup> Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.<sup>5</sup>

### **DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA LOS PROYECTOS DE REHABILITACIÓN, MANTENIMIENTO Y/O MEJORAMIENTO VIAL**

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido el concepto de afectación directa como núcleo esencial para la procedencia de la Consulta Previa a comunidades étnicas dentro del desarrollo de un POA, nos permitimos hacer el siguiente análisis normativo de las características y actividades que comprenden los proyectos de rehabilitación, mantenimiento y/o mejoramiento vial:

La Ley 1682 de 2013, «Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias», nos define, en el artículo 12, las actividades y obras de protección en las vías, así:

Mantenimiento periódico. Comprende la realización de actividades de conservación a intervalos variables, destinados primordialmente a recuperar los deterioros ocasionados por el uso o por fenómenos naturales o agentes externos.

Mantenimiento rutinario. Se refiere a la conservación continua (a intervalos menores de un año) con el fin de mantener las condiciones óptimas para el tránsito y uso adecuado de la infraestructura de transporte.

Mejoramiento. Cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales. Estas actividades están sujetas a reglamentación dentro de los ciento veinte (120) días calendario siguientes.

Rehabilitación. Reconstrucción de una infraestructura de transporte para devolverla al estado inicial para la cual fue construida.

En el mismo sentido, la Agencia Nacional de Infraestructura ha definido las actividades de mantenimiento vial como el «El conjunto de actividades que deben realizarse a instalaciones y equipos, con el fin de corregir o prevenir fallas, buscando que estos continúen prestando el servicio para el cual fueron diseñados (...), tienen como finalidad principal la preservación de todos los elementos de la obra con la mínima cantidad de alteraciones».

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

En coherencia con lo anterior, el artículo 44 de la citada ley dispone que los siguientes proyectos de infraestructura de transporte no requerirán licencia ambiental:

- a) Proyectos de mantenimiento;
- b) Proyectos de rehabilitación;
- c) Proyectos de mejoramiento.

Adicional a ello, los proyectos de rehabilitación, mantenimiento y/o mejoramiento vial son procesos de carácter temporal y periódico los cuales, a la luz de lo esbozado con anterioridad, no generan un grado de afectación grave sobre los recursos naturales, como tampoco sobre los asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad de las comunidades que los circundan, toda vez que son actividades que se realizan sobre vías existentes con las cuales las comunidades ya coexisten y se benefician.

<sup>5</sup> Sentencia SU – 123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimmy Yepes.

Así las cosas, a la luz de lo expuesto frente a las características de los proyectos de rehabilitación, mantenimiento y/o mejoramiento vial y a su incidencia sobre bienes de carácter público de la nación, no es dable afirmar la existencia de una posible afectación directa a las comunidades étnicas.

**DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO:  
«CONTRATO DE CONSULTORIA 1263 DE 2020, ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA  
DOBLE CALZADA LA ROMELIA - EL POLLO DEPARTAMENTO DE RISARALDA»**

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido el concepto de afectación directa como núcleo esencial para la procedencia de la Consulta Previa a comunidades étnicas, dentro del desarrollo de un POA, nos permitimos hacer el siguiente análisis normativo frente al proyecto puesto en consideración de esta Autoridad.

Dentro de la solicitud presentada por la señora LUZ ADRIANA BASTIDAS ALZATE, en calidad de representante legal de GRUPO EMPRESARIAL DE INFRAESTRUCTURA COLOMBIANO S.A.S, y en virtud del principio de la buena fe, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

[...]

1	Demolición de infraestructura
2	Explanación y nivelación de terrenos
3	Localización, trazado y replanteo de obras
4	Remoción de la capa orgánica y vegetación
5	Construcción y adecuación de accesos
6	Construcción y adecuación de obras hidráulicas
7	Excavaciones
8	Llenos y conformación
9	Disposición de sobrantes en depósitos y escombreras
10	Preparación y vaciado de concretos
11	Explotación de materiales de cantera
12	Explotación de materiales aluviales
13	Operación de maquinaria y equipos
14	Mantenimiento de maquinaria y equipos
15	Aplicación de pinturas y disolventes
16	Siembra de árboles y especies vegetales
17	Transporte y acarreo
18	Labores administrativas
19	Labores operativas y de mantenimiento
20	Almacenamiento de equipos e insumos
21	Almacenamiento de combustibles y lubricantes
22	Almacenamiento de sustancias químicas o peligrosas

- La Ruta Nacional 29 de tipo Troncal inicia en la ciudad de Armenia, departamento del Quindío y finaliza en La Felisa (municipio de La Merced), departamento de Caldas donde cruza con el tramo 2508 de la Ruta Nacional 25 (Troncal de Occidente), una ruta que conecta la región del Eje Cafetero con las Principales Rutas Nacionales y las principales ciudades del centro del País. Dentro de la Ruta 29 está contenida la variante La Romelia – El Pollo (29RSC) es un corredor vial de primer orden de 13 kilómetros de largo, con una única calzada bidireccional, diseñada y construida aproximadamente hace 25 años, con una velocidad de diseño específica de 50Km/h, asociado a los radios mínimos presentados, radios que van desde los 60 metros hasta los 1000 metros aproximadamente, la sección transversal se compone de dos carriles de 3.60 metros en todo su recorrido, bermas de 1.80 en ambos costados, al

igual que cunetas de aproximadamente 1 metro de ancho y de profundidad variable, Teniendo en cuenta que el parque Automotor que transita sobre la vía, supero el nivel de servicio de la misma, se hace necesario la construcción de una doble calzada de la variante La Romelia – El Pollo a raíz de cual se adelanta la presente Consultoría cuyo objeto es realizar los estudios y diseños de lavariante.

- Actividades Socioeconómicas con respecto a las actividades económicas se resalta que en los dos entes territoriales Pereira y Dosquebradas, las actividades económicas de mayor representación son la agricultura, la ganadería, la industria y el comercio, siendo esta última acentuada por el sector turismo. Estas características del territorio hacen que, en el evento de una posible alteración de las mismas, se puedan también afectar componentes como el demográfico, cultural y espacial, situación que conllevaría a la implementación de medidas de manejo específicas, al mismo tiempo sobre el área de influencia Directa converge el Parque Industrial que genera un gran número de empleos en sector, paralelo al mismo se ubican diferentes zonas de restaurantes, bombas de servicio entre otro tipo de actividades comerciales, otro factor a resaltar es el Paisaje Cultural Cafetero, del cual hacen parte las veredas ubicadas sobre la Serranía Alto del Nudo donde se fomenta el Ecoturismo entre otras actividades que fortalecen la economía de la Región.
- Aporte la descripción de los posibles impactos que el desarrollo de las actividades pueda generar en cada uno de los componentes que definen el área de influencia del proyecto, de acuerdo con la normatividad ambiental vigente.

[...]

(Tomado del formato Anexo 1, págs.78 - 79).

De la solicitud presentada por la señora **LUZ ADRIANA BASTIDAS ALZATE**, en calidad de representante legal del GRUPO EMPRESARIAL DE INFRAESTRUCTURA COLOMBIANO S.A.S., se infiere que el proyecto «**CONTRATO DE CONSULTORIA 1263 DE 2020, ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA DOBLE CALZADA LA ROMELIA - EL POLLO DEPARTAMENTO DE RISARALDA**», está orientado al desarrollo de estudios y diseños que hagan viable la construcción de una doble calzada de la variante La Romelia – El Pollo, la cual consta de una longitud actual de 13 kilómetros, con una única calzada bidireccional, construida hace 25 años y, que dado que superó su nivel de servicio, demanda la intervención objeto de análisis.

De esta manera, se observa que el proyecto no afecta con especial intensidad, ni de manera directa, exclusiva o diferenciada a las comunidades étnicas que habitan en la zona, en relación con su autonomía, autodeterminación y elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos.

A su vez, se observa que las actividades del proyecto buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes de esta zona del departamento de Antioquia, en el sentido de facilitar el acceso y la movilidad de sus habitantes.

Lo anterior significa que, tratándose de actividades de **mejoramiento y rehabilitación vial**, se entiende que, con su ejecución, no se genera una afectación directa según los parámetros legales y jurisprudenciales arriba citados, toda vez que el proyecto de la referencia (i) no perturba las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales de las comunidades étnicas; (ii) no genera un impacto sobre sus fuentes de sustento ubicadas dentro de su territorio; (iii) no imposibilita realizar los oficios de los que derivan el sustento; (iv) no ocasiona su reasentamiento en un lugar distinto a su territorio; (v) no recae sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) no les impone cargas o atribuye beneficios, de manera tal que modifique su situación o posición jurídica y, (viii) no configura una interferencia en los elementos definitorios de su identidad o cultura.

En consecuencia, del análisis de las actividades antes reseñadas, se colige que no se evidencia la existencia de afectación directa alguna a los colectivos étnicos, por lo cual, no es exigible el desarrollo del proceso de Consulta Previa.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección Técnica,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: «**CONTRATO DE CONSULTORIA 1263 DE 2020, ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA DOBLE CALZADA LA ROMELIA - EL POLLO DEPARTAMENTO DE RISARALDA**», no procede la realización del proceso de Consulta Previa.

**SEGUNDO:** Que la información sobre la cual se expide el presente acto administrativo aplica específicamente para las características técnicas relacionadas y entregadas por la solicitante a través del **EXTMI2022-3389**, de 25 de febrero de 2022, para el proyecto: «**CONTRATO DE CONSULTORIA 1263 DE 2020, ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA DOBLE CALZADA LA ROMELIA - EL POLLO DEPARTAMENTO DE RISARALDA**».

**TERCERO:** Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, ante la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**YOLANDA PINTO AMAYA**  
Subdirectora Técnica de Consulta Previa

<b>Elaboró:</b> Ricardo Guerrero Pinzón, Abogado, Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa	<b>Revisó:</b> Nasly Hoyos Agámez, Abogada contratista, Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa.  Angélica María Esquivel Castillo, Coordinadora Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa.
<b>Aprobó:</b> Yolanda Pinto Amaya - Subdirectora Técnico DANCP	

EXTMI2022-3389  
T.R.D. 2500.226.44  
Notificación: [abastidas@geicol.net](mailto:abastidas@geicol.net)  
[dmunoz@geicol.net](mailto:dmunoz@geicol.net)