

**MINISTERIO DEL INTERIOR****DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA****RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1318 DE 24 AGO 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 concreto.

**ANTECEDENTES**

Que mediante el oficio con radicado **EXTMI2022-12137**, de 22 de julio de 2022, el señor **CAMILO YOUNES VELOSA**, identificado con la cédula de ciudadanía n.º 79.627.660, en calidad de vicerrector de investigación de la Universidad Nacional de Colombia, solicitó ante esta Dirección la determinación de la procedencia y oportunidad de la Consulta Previa para el desarrollo del proyecto denominado: **«LABORATORIO DE CO-CREACIÓN E INNOVACIÓN SOCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES SE COMUNIDADES DEL ALIMENTO EN EL MUNICIPIO DE TUMACO, NARIÑO»**, que se localizará en jurisdicción del municipio de Tumaco, en el departamento de Nariño.

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

1. Datos de identificación del ejecutor del POA.

2. Descripción pormenorizada de las actividades.
3. Localización geográfica.
4. Documentos 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. 1°) y, como fin esencial del Estado, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

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

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

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

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

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

<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.

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

**DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO:  
«LABORATORIO DE CO-CREACIÓN E INNOVACIÓN SOCIAL PARA EL  
FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES SE COMUNIDADES DEL ALIMENTO EN EL  
MUNICIPIO DE TUMACO, NARIÑO»**

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 de las características y actividades que comprenden el proyecto.

Dentro de la solicitud presentada por el señor CAMILO YOUNES VELOSA, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

[...]

***Objetivo general***

*Diseñar y desarrollar una estrategia de co-creación e innovación social en Derecho Humano a la Alimentación bajo el enfoque de la investigación acción participativa, que permita aportar al fortalecimiento organizativo, la construcción de comunidades del alimento y al mejoramiento de la situación de inseguridad alimentaria y nutricional en el municipio de*

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

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

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

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

Tumaco, Nariño.

### **Objetivos Específicos**

- *Desarrollar una estrategia de formación, basada en las Escuelas de Líderes (as) gestores en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional con enfoque en Derecho Humano a la Alimentación, que permita aportar en el fortalecimiento organizativo, la reconstrucción del tejido social alimentario y de comunidades del alimento en el municipio de Tumaco, Nariño.*
- *Desarrollar y consolidar espacios de articulación inter-sede, los cuales permitan generar continuidad en los procesos de acompañamiento y sostenibilidad de las iniciativas forjadas dentro de las organizaciones, en el marco del proyecto.*
- *Diseñar e implementar un laboratorio de co-creación e innovación social tomando como base la metodología de investigación, acción, participativa, que contribuya a la proyección de la autogestión*

*económica y aporte al mejoramiento de la situación de Inseguridad alimentaria y nutricional en el municipio de Tumaco, Nariño.*

- *Generar espacios de diálogo y articulación entre comunidades de zona urbana y zona rural, que permita proyectar hacia la consolidación de la relación campo poblado en el territorio.*
- *Implementar espacios de diálogo de saberes y diálogo inter científico a partir de escenarios de formación y co-creación, que permitan la reivindicación de los saberes ancestrales y la construcción de conocimiento con, desde y para las comunidades del territorio.*

### **Estrategia metodológica**

*En la primera fase del proyecto, se llevará a cabo un proceso pedagógico basado en la educación popular con un diseño participativo en torno al Derecho Humano a la Alimentación y sus escalas de realización, de acuerdo a lo desarrollado en las Escuelas de Líderes Gestores en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional – ELIGESSAN (metodología apropiada por el Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el objetivo de fortalecer liderazgos con enfoque en la garantía del derecho humano a la alimentación en los territorios) y que incluirá la implementación de herramientas etnoeducativas que se han desarrollado en el marco de pasantías en el municipio de Tumaco. El desarrollo del proyecto contempla también la aplicación del enfoque de acción sin daño, buscando que las organizaciones realicen un trabajo de mayor impacto, a través de una reflexión sistemática sobre su quehacer y su manera de relacionarse con los diferentes actores sociales. Esta fase incluye también todas las actividades de planeación, organización, alistamiento, diseño y sinergia entre comunidades, todo esto desarrollado a través de estrategias participativas y de co-creación entre los distintos miembros de la comunidad y del equipo de trabajo del proyecto, ya que se parte de que es la misma comunidad, quien desde sus vivencias, sentires y saberes, la que se dará a la tarea de reflexionar y pensar alternativas de solución entorno a los problemas alimentarios de la región. A partir de estos aprendizajes, se apuesta también por la co-creación de proyectos y estrategias de autogestión que les permitan ser sostenibles en lo financiero y a lo largo del tiempo. Estas alternativas se desarrollarán en la segunda fase, en el marco de un laboratorio de co-creación e innovación social cuya metodología será producto también del trabajo colaborativo y participativo de diseño y planeación de la primera fase del proyecto. Este laboratorio, además de generar movilización social encaminada hacia la construcción de alternativas y estrategias que la misma comunidad sienta y comprenda que pueden transformar su territorio a futuro, permitirá el fortalecimiento de iniciativas de innovación social que existen ya en la Sede Tumaco, y más allá, permitirá también generar reflexiones en torno a la relación y articulación entre lo urbano y lo rural, el concepto de ciudadanía alimentaria y con ello la construcción y fortalecimiento de comunidades del alimento en el municipio. Teniendo en cuenta la importancia que ha cobrado la recuperación de narrativas propias como un eje transversal de cualquier proyecto comunitario, y cualquier iniciativa que desde las comunidades aporte a la reconstrucción de tejido social en estos territorios, en el marco del laboratorio se desarrollarán productos audiovisuales de corto formato, que se encontrarán en un macroproyecto audiovisual desde la comunicación alternativa; y se participará en la redacción de un capítulo del libro de la Cátedra Nacional de Saberes Riquezas, Problemáticas y Retos del Pacífico Colombiano; así como la participación en una sesión de la Cátedra Nacional de Saberes Riquezas Problemáticas y Retos del Pacífico Colombiano intersedes, que se llevará a cabo con los estudiantes del territorio.*

*En conclusión, se propone una metodología que permite el resurgir de los actores comunitarios pues son ellos quienes analizan, comprenden sus realidades, y hacen ejercicios de concienciación y movilización hacia la construcción de alternativas para contribuir al goce del Derecho Humano a la Alimentación. Todo ello generando insumos para el fortalecimiento de la política pública en soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del municipio de Tumaco en articulación con el Centro de Pensamiento Asuntos Estratégicos del Pacífico colombiano de la Sede de Presencia Nacional de Tumaco, poniendo así a la comunidad en un lugar estratégico como sujeto de derechos capaz de agenciar su propia transformación.*

[...]

(Tomado del formato Anexo 1 Versión 6 páginas 4 y 5)

De la solicitud presentada, se evidencia que se pretende realizar un proyecto de investigación denominado: «**LABORATORIO DE CO-CREACIÓN E INNOVACIÓN SOCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES SE COMUNIDADES DEL ALIMENTO EN EL MUNICIPIO DE TUMACO, NARIÑO**», el cual tiene como objetivo diseñar y desarrollar una estrategia de co-creación e innovación social en Derecho Humano a la Alimentación bajo el enfoque de la investigación, acción participativa y mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional.

De esta manera, realizado el análisis para el citado proyecto se observa que el mismo no afecta con especial intensidad, directa y exclusivamente o de manera diferenciada a las comunidades étnicas que habitan en las zonas señaladas, toda vez que las actividades a desarrollar no comprometen sus atributos ni su condición étnica tales como su autonomía, autodeterminación ni los elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos. Es decir, no habría interferencia en elementos definitorios de la identidad o cultura de los pueblos que habitan esa región.

Por lo cual, es concluyente que las actividades que comprenden el proyecto de la referencia no revisten imposición alguna al desarrollo de las prácticas tradicionales de los medios de subsistencia de los colectivos étnicos. Del mismo modo, no tienen la capacidad de alterar sus usos, costumbres, territorio y zonas de tránsito, debido a que no se identifican intervenciones en el territorio.

Lo anterior significa que, tratándose de **actividades de investigación social**, se entiende que, con la ejecución de las mismas, no se genera una posible afectación directa según los parámetros legales y jurisprudenciales al tenor de lo mencionado con anterioridad en el presente documento, toda vez que el proyecto de la referencia: (i) no perturba las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales de las comunidades étnicas; (ii) no genera un impacto sobre sus fuentes de sustento; (iii) no les imposibilita realizar los oficios de los que derivan el sustento; (iv) no ocasiona su reasentamiento en otro lugar distinto a su territorio; (v) no recaen sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) no se orientan a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) no les imponen cargas o atribuyen beneficios, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica y (viii) no configura una interferencia en los elementos definitorios de su identidad o cultura.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: «**LABORATORIO DE CO-CREACIÓN E INNOVACIÓN SOCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES SE COMUNIDADES DEL ALIMENTO EN EL MUNICIPIO DE TUMACO, NARIÑO**», que se localizará en jurisdicción del municipio de Tumaco, en el departamento de Nariño, **no procede** la realización del proceso de Consulta Previa.

**SEGUNDO:** Que la información sobre la cual se expide el presente acto administrativo aplica específicamente para las características técnicas relacionadas y entregadas por el solicitante a través del oficio con radicado **EXTMI2022-12137**, de 22 de julio de 2022, para el proyecto denominado «**LABORATORIO DE CO-CREACIÓN E INNOVACIÓN SOCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES SE COMUNIDADES DEL ALIMENTO EN EL MUNICIPIO DE TUMACO, NARIÑO**».

**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> Silvia Lucía Márquez Ustáriz. 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	

T.R.D. 2500.226.44

EXTMI2022-12137

Notificación: [vicinvest\\_nal@unal.edu.co](mailto:vicinvest_nal@unal.edu.co), [perminambiente@unal.edu.co](mailto:perminambiente@unal.edu.co)