



MINISTERIO DEL INTERIOR

DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1564 DE 26 OCT 2022

“Sobre la procedencia o no de la consulta previa con comunidades étnicas para medidas administrativas”

LA SUBDIRECTORA TÉCNICA 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 del 13 de octubre de 2020.

CONSIDERANDO:

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

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

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

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

ANTECEDENTES

Que mediante solicitud con radicado 2022-1-004044-028342 de 06 de octubre de 2022, el señor **JORGE ENRIQUE CHAVES PERDOMO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.844.898 en calidad Director Territorial (E) Valle del Cauca – Eje Cafetero, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD, solicitó a esta Autoridad se pronuncie sobre la procedencia de la Consulta Previa con comunidades étnicas para la medida administrativa: **«TRÁMITE DE SUSTRACCIÓN DE LA RESERVA FORESTAL PACÍFICO DE LEY 2ª DE 1959 EN LOS MUNICIPIOS DE PUEBLO RICO Y MISTRATÓ, RISARALDA, PARA LA RESTITUCION JURÍDICA Y MATERIAL DE TIERRAS A LAS VICTIMAS, EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011»**, localizado en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató, en el departamento de Risaralda, de acuerdo con las siguientes coordenadas:

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1564 DE 26 OCT 2022

POLIGONO 1

ID	PUNTO CARDINAL	LATITUD (N)	LONGITUD (W)	NORTE (m)	ESTE (m)
1	Poligono 1	5° 23' 52,078" N	75° 58' 52,202" W	2155256,36	4669716,72
2	Poligono 1	5° 23' 45,024" N	75° 58' 43,295" W	2155038,21	4669990,02
3	Poligono 1	5° 23' 25,491" N	75° 58' 26,227" W	2154435,29	4670512,82
4	Poligono 1	5° 23' 39,822" N	75° 57' 39,838" W	2154868,79	4671943,85
5	Poligono 1	5° 23' 4,831" N	75° 56' 42,819" W	2153784,89	4673694,97
6	Poligono 1	5° 23' 7,364" N	75° 56' 31,463" W	2153861,03	4674045,12
7	Poligono 1	5° 23' 34,149" N	75° 56' 19,097" W	2154682,39	4674430,00
8	Poligono 1	5° 23' 13,200" N	75° 56' 0,630" W	2154035,83	4674995,71
9	Poligono 1	5° 21' 47,652" N	75° 57' 25,875" W	2151419,29	4672357,27
10	Poligono 1	5° 22' 3,730" N	75° 58' 21,549" W	2151921,76	4670644,70
11	Poligono 1	5° 23' 9,969" N	75° 58' 56,963" W	2153962,88	4669563,74
MAGNA SIRGAS				Origen Unico Nacional	

POLIGONO 2

ID	PUNTO CARDINAL	LATITUD (N)	LONGITUD (W)	NORTE (m)	ESTE (m)
12	Poligono 2	5° 22' 55,935" N	75° 55' 59,866" W	2153505,10	4675016,69
13	Poligono 2	5° 22' 55,491" N	75° 55' 40,376" W	2153488,59	4675616,93
14	Poligono 2	5° 22' 50,912" N	75° 55' 40,990" W	2153347,94	4675597,37
15	Poligono 2	5° 21' 52,203" N	75° 55' 34,324" W	2151542,66	4675794,04
16	Poligono 2	5° 21' 51,473" N	75° 56' 19,727" W	2151526,93	4674395,40
17	Poligono 2	5° 21' 55,165" N	75° 57' 11,090" W	2151648,02	4672813,81
MAGNA SIRGAS				Origen Unico Nacional	

POLIGONO 3

ID	PUNTO CARDINAL	LATITUD (N)	LONGITUD (W)	NORTE (m)	ESTE (m)
18	Poligono 3	5° 22' 1,740" N	75° 58' 22,422" W	2151860,71	4670617,51
19	Poligono 3	5° 21' 45,798" N	75° 57' 26,388" W	2151362,39	4672341,17
20	Poligono 3	5° 21' 25,208" N	75° 57' 23,615" W	2150729,17	4672423,55
21	Poligono 3	5° 20' 40,359" N	75° 57' 28,453" W	2149351,52	4672267,88
22	Poligono 3	5° 20' 26,177" N	75° 57' 17,447" W	2148914,04	4672604,82
23	Poligono 3	5° 20' 33,323" N	75° 56' 53,965" W	2149130,16	4673329,20
24	Poligono 3	5° 20' 36,944" N	75° 56' 39,105" W	2149239,26	4673787,52
25	Poligono 3	5° 20' 51,423" N	75° 56' 38,501" W	2149684,17	4673808,23
26	Poligono 3	5° 20' 29,485" N	75° 56' 9,084" W	2149005,62	4674711,16
27	Poligono 3	5° 20' 23,243" N	75° 56' 2,116" W	2148812,75	4674924,91
28	Poligono 3	5° 20' 5,042" N	75° 54' 26,975" W	2148239,46	4677852,95
29	Poligono 3	5° 18' 44,329" N	75° 54' 34,553" W	2145760,08	4677607,85
30	Poligono 3	5° 17' 35,020" N	75° 55' 21,759" W	2143636,89	4676143,60
31	Poligono 3	5° 17' 57,223" N	75° 55' 53,654" W	2144323,87	4675164,28
32	Poligono 3	5° 18' 10,461" N	75° 56' 6,943" W	2144732,66	4674756,80
33	Poligono 3	5° 19' 3,565" N	75° 56' 48,843" W	2146370,85	4673473,82
34	Poligono 3	5° 20' 16,868" N	75° 56' 35,413" W	2148621,71	4673898,27
35	Poligono 3	5° 20' 19,226" N	75° 56' 50,557" W	2148696,44	4673432,13
36	Poligono 3	5° 20' 12,534" N	75° 56' 52,373" W	2148491,03	4673375,19
37	Poligono 3	5° 19' 57,025" N	75° 57' 6,805" W	2148016,50	4672928,33
38	Poligono 3	5° 19' 6,345" N	75° 57' 20,337" W	2146460,94	4672504,02
39	Poligono 3	5° 18' 48,711" N	75° 57' 32,434" W	2145920,75	4672128,78
40	Poligono 3	5° 17' 41,622" N	75° 58' 5,967" W	2143863,80	4671085,85
41	Poligono 3	5° 18' 11,442" N	75° 58' 38,739" W	2144785,12	4670080,65
42	Poligono 3	5° 17' 47,889" N	75° 59' 29,731" W	2144068,82	4668506,22
43	Poligono 3	5° 18' 57,607" N	76° 0' 13,497" W	2146218,10	4667168,27
44	Poligono 3	5° 19' 28,695" N	76° 0' 58,356" W	2147180,33	4665790,96
45	Poligono 3	5° 18' 59,391" N	76° 3' 21,305" W	2146301,31	4661382,58
46	Poligono 3	5° 18' 13,416" N	76° 3' 38,218" W	2144890,78	4660854,51
47	Poligono 3	5° 18' 10,278" N	76° 2' 54,334" W	2144787,68	4662206,05
48	Poligono 3	5° 17' 52,152" N	76° 3' 21,590" W	2144234,67	4661363,57
49	Poligono 3	5° 17' 40,906" N	76° 3' 9,012" W	2143887,09	4661749,39
50	Poligono 3	5° 16' 40,050" N	76° 3' 36,715" W	2142020,83	4660886,67
51	Poligono 3	5° 14' 44,394" N	76° 2' 29,783" W	2138455,90	4662931,54
52	Poligono 3	5° 14' 40,084" N	76° 0' 33,273" W	2138306,09	4666520,74
53	Poligono 3	5° 15' 11,166" N	76° 0' 37,772" W	2139262,06	4666386,71
54	Poligono 3	5° 15' 17,110" N	76° 0' 20,884" W	2139442,23	4666907,93
55	Poligono 3	5° 15' 20,439" N	76° 0' 9,682" W	2139542,91	4667253,54
56	Poligono 3	5° 15' 5,607" N	75° 58' 52,982" W	2139075,73	4669614,50
57	Poligono 3	5° 15' 10,777" N	75° 58' 44,481" W	2139233,40	4669877,18
58	Poligono 3	5° 15' 39,040" N	75° 58' 40,422" W	2140101,44	4670006,36
59	Poligono 3	5° 15' 49,267" N	75° 58' 38,851" W	2140415,53	4670056,25
60	Poligono 3	5° 16' 18,777" N	75° 58' 37,759" W	2141322,31	4670094,24
61	Poligono 3	5° 16' 20,101" N	75° 58' 25,229" W	2141361,16	4670480,47

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1564 DE 26 OCT 2022

62	Polígono 3	5° 16' 22,996" N	75° 58' 19,520" W	2141449,31	4670656,78
63	Polígono 3	5° 16' 23,579" N	75° 58' 11,924" W	2141466,11	4670890,89
64	Polígono 3	5° 16' 22,709" N	75° 58' 6,576" W	2141438,58	4671055,52
65	Polígono 3	5° 16' 16,744" N	75° 57' 22,489" W	2141248,80	4672412,89
66	Polígono 3	5° 15' 56,791" N	75° 58' 5,671" W	2140641,88	4671079,60
67	Polígono 3	5° 15' 48,010" N	75° 58' 0,735" W	2140371,28	4671230,39
68	Polígono 3	5° 15' 18,219" N	75° 58' 10,623" W	2139457,15	4670921,41
69	Polígono 3	5° 14' 55,920" N	75° 58' 15,651" W	2138772,56	4670763,24
70	Polígono 3	5° 14' 42,465" N	75° 58' 22,718" W	2138360,06	4670543,54
71	Polígono 3	5° 14' 42,101" N	75° 58' 40,723" W	2138351,51	4669988,75
72	Polígono 3	5° 13' 31,067" N	76° 0' 15,147" W	2136182,18	4667069,05
73	Polígono 3	5° 13' 25,506" N	76° 0' 17,653" W	2136011,64	4666991,03
74	Polígono 3	5° 13' 11,402" N	76° 1' 16,369" W	2135586,81	4665179,79
75	Polígono 3	5° 11' 44,854" N	75° 59' 57,859" W	2132915,20	4667586,19
76	Polígono 3	5° 9' 46,446" N	76° 0' 13,638" W	2129278,27	4667082,76
77	Polígono 3	5° 9' 27,812" N	76° 1' 39,337" W	2128718,06	4664439,21
78	Polígono 3	5° 10' 4,479" N	76° 1' 59,947" W	2129848,07	4663809,47
79	Polígono 3	5° 13' 25,492" N	76° 1' 19,500" W	2136020,35	4665085,38
80	Polígono 3	5° 13' 11,342" N	76° 1' 46,582" W	2135589,45	4664248,84
81	Polígono 3	5° 13' 38,098" N	76° 1' 51,089" W	2136412,48	4664113,92
82	Polígono 3	5° 13' 55,978" N	76° 1' 41,263" W	2136960,56	4664419,35
83	Polígono 3	5° 14' 46,382" N	76° 2' 57,967" W	2138521,23	4662063,44
84	Polígono 3	5° 14' 51,616" N	76° 4' 21,268" W	2138694,64	4659497,55
85	Polígono 3	5° 15' 10,986" N	76° 4' 23,466" W	2139290,36	4659432,73
86	Polígono 3	5° 16' 28,950" N	76° 3' 46,425" W	2141681,10	4660585,83
87	Polígono 3	5° 16' 39,921" N	76° 4' 19,022" W	2142023,26	4659583,14
88	Polígono 3	5° 16' 43,659" N	76° 4' 56,473" W	2142143,87	4658429,78
89	Polígono 3	5° 17' 31,966" N	76° 5' 17,630" W	2143631,92	4657785,29
90	Polígono 3	5° 18' 16,880" N	76° 7' 1,149" W	2145028,43	4654602,68
91	Polígono 3	5° 18' 58,609" N	76° 6' 49,125" W	2146309,25	4654979,63
92	Polígono 3	5° 19' 22,102" N	76° 5' 11,500" W	2147016,28	4657991,05
93	Polígono 3	5° 19' 17,941" N	76° 5' 9,883" W	2146888,13	4658040,21
94	Polígono 3	5° 19' 31,121" N	76° 4' 41,155" W	2147288,80	4658927,34
95	Polígono 3	5° 19' 32,511" N	76° 4' 38,803" W	2147331,19	4659000,02
96	Polígono 3	5° 19' 32,914" N	76° 4' 19,399" W	2147340,58	4659597,88
97	Polígono 3	5° 19' 27,856" N	76° 3' 51,715" W	2147180,88	4660450,03
98	Polígono 3	5° 19' 57,372" N	76° 3' 33,043" W	2148085,22	4661029,76
99	Polígono 3	5° 19' 50,743" N	76° 3' 25,155" W	2147880,28	4661271,78
100	Polígono 3	5° 19' 47,371" N	76° 3' 21,489" W	2147776,09	4661384,19
101	Polígono 3	5° 19' 19,161" N	76° 3' 5,354" W	2146906,56	4661877,00
102	Polígono 3	5° 20' 19,833" N	76° 1' 36,413" W	2148757,82	4664626,23
103	Polígono 3	5° 20' 21,025" N	76° 0' 52,063" W	2148787,77	4665992,69
104	Polígono 3	5° 20' 54,777" N	75° 58' 49,951" W	2149806,78	4669759,50
105	Polígono 3 Villa Claret	5° 19' 0,924" N	75° 59' 49,907" W	2146316,54	4667895,50
106	Polígono 3 Villa Claret	5° 19' 4,002" N	75° 59' 46,439" W	2146410,60	4668002,79
107	Polígono 3 Villa Claret	5° 19' 0,203" N	75° 59' 42,468" W	2146293,26	4668124,59
108	Polígono 3 Villa Claret	5° 18' 56,938" N	75° 59' 43,561" W	2146193,07	4668090,41
109	Polígono 3 Villa Claret	5° 18' 53,101" N	75° 59' 42,744" W	2146075,03	4668115,02
110	Polígono 3 Villa Claret	5° 18' 52,639" N	75° 59' 43,661" W	2146060,95	4668086,68
111	Polígono 3 Villa Claret	5° 18' 57,117" N	75° 59' 47,562" W	2146199,16	4667967,17
MAGNA SIRGAS				Origen Único Nacional	

Fuente: Radicado 2022-1-004044-028342, Anexo 1.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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 vida¹.

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

¹ Artículo 2. Convenio 169 de la OIT.

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.

En consecuencia, para el cumplimiento del mandato previamente señalado, la jurisprudencia constitucional ha fijado una serie de principios que gobiernan la actuación tanto de las autoridades administrativas intervinientes en los procesos de consulta, los interesados en el proyecto, obra o actividad o las medidas legislativas y administrativas, y las comunidades étnicas.

El primero de ellos, se refiere al principio de la **buena fe** que debe guiar la actuación de las partes, lo que se traduce en que exista un ambiente de claridad, confianza y transparencia entre las partes y de cara al proceso. En este sentido, la Constitución Política, prevé en su artículo 83, que:

Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Así mismo, se deberá atender al cumplimiento del **principio de igualdad** bajo la perspectiva de que la Consulta Previa se constituye en un proceso de diálogo intercultural entre iguales; lo que equivale a decir en que ni los pueblos indígenas tienen un derecho de veto que les permita bloquear decisiones estatales, ni el Estado tiene derecho a imponerles caprichosamente cualquier decisión², sino que opera un intercambio de razones entre culturas que tiene dignidad y valor constitucional (C.P., art. 70).³

Adicionalmente a lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que el proceso consultivo debe ser **flexible**, lo que significa que debe adaptarse a las necesidades de cada asunto, atendiendo la diversidad de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes; lo que implica respetar sus costumbres y tradiciones y que el mismo sea efectuado mediante relaciones de comunicación.

De igual manera, se ha previsto que la Consulta Previa debe ser **informada** en tanto que, a través de dicho procedimiento, se le otorgan una serie de elementos a las comunidades para la toma de decisiones de manera libre y espontánea, por lo que no puede tratarse de un asunto de mero trámite sino de un esfuerzo genuino por conocer las perspectivas de los pueblos afectados y por alcanzar un acuerdo.

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 ha manifestado:

[...] 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.**⁴ (Subrayado fuera del texto).

Por lo tanto, la Consulta Previa sólo debe agotarse en aquellos eventos en que se afecte, de manera directa, 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»⁵.

² Sentencia T-704 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Sentencia SU 123 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos – Rodrigo Uprimmy Yepes

⁴ Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

⁵ Sentencia C-175 de 2009

De otra parte, 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»⁶, 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.⁷

Así mismo, el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional ha definido que el análisis de procedencia de la Consulta Previa para medidas legislativas y administrativas debe hacerse observando los siguientes criterios:

1. La medida debe ser susceptible de afectar directamente los intereses de las comunidades étnicas y, para efectos de la Consulta Previa, se entiende que hay afectación directa cuando:

- a) Se regula una de las materias del Convenio 169 de la OIT.
- b) El proyecto normativo refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada,
- c) La regulación tenga una incidencia verificable en la conformación de su identidad.
- d) Las medidas generen una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de estos pueblos, o
- e) Cuando se trate de los asuntos o materias expresamente indicadas en el Convenio 169 de 1989, esto es, medidas que:
 - i. Involucren la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de los pueblos indígenas o tribales.
 - ii. Impliquen su traslado o reubicación de las tierras que ocupan.
 - iii. Sean relativas a su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre éstas fuera de su comunidad.
 - iv. Estén relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional.
 - v. Relacionadas con la determinación de las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno.
 - vi. Se relacione con la enseñanza y la conservación de su lengua.

2. Las medidas no están sujetas al deber de Consulta Previa, cuando:

- a. Las mismas afectan de forma uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales.
- b. La medida no se predique de forma particular a los pueblos indígenas y tribales.
- c. El asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada.

3. Será exigible el deber de consulta en todo caso, en aquellos eventos en los que las medidas tengan alguno de los siguientes propósitos:

- a. El aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas.
- b. La conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas.
- c. Aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas.

⁶ Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Sentencia SU – 123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

d. Explotación de recursos naturales en los territorios de las comunidades étnicas.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS EN EL MARCO DEL DESARROLLO DE POA, MEDIDAS LEGISLATIVAS Y/O ADMINISTRATIVAS.

Como se mencionó de forma previa en el presente escrito, la afectación directa de un POA, medida legislativa y/o administrativa a los derechos de las comunidades étnicas se constituye como el criterio de procedencia efectivo para garantizar el derecho a la Consulta Previa de las comunidades. No obstante, no es el único mecanismo para garantizar el derecho fundamental a la participación efectiva de las comunidades.

Al respecto la jurisprudencia constitucional ha exaltado los distintos tipos de participación con los que cuentan las comunidades étnicas, mecanismos que se ponen en marcha a partir de la aplicación de los criterios de la intensidad de la afectación y de proporcionalidad. Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional por medio de la sentencia SU-123 de 2018, manifestó:

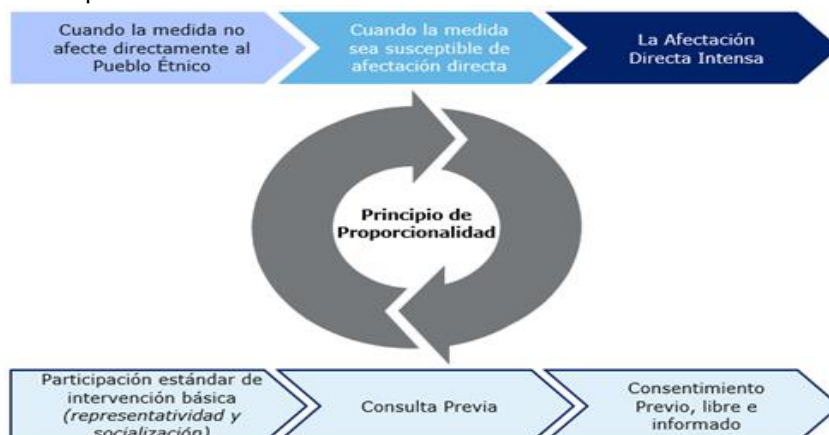
La consulta previa es constitucionalmente exigida cuando una medida puede afectar directamente a un grupo étnico. Pero ¿qué sucede si existe afectación al grupo étnico, pero es de menor intensidad, al punto de que no pueda ser calificada de afectación directa? O, por el contrario, ¿qué sucede en otros eventos en donde estamos en presencia de una afectación tan intensa que puede llegar, por ejemplo, a comprometer la existencia del pueblo indígena? (...), en todos los casos, existe un cierto derecho de participación de los pueblos indígenas cualquiera que sea la afectación, como manifestación del derecho a la participación, pero, conforme al principio de proporcionalidad, el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional han entendido que los tipos de participación son diversos.

Las opciones son la participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos, el derecho a la consulta previa o la necesidad de la obtención del consentimiento previo libre e informado (CPLI). Esa diversificación por escalas es el resultado de una comprensión de los derechos de las comunidades indígenas en clave del principio de proporcionalidad. Se trata entonces de establecer límites en la aplicación de los derechos fundamentales, entre ellos los de los grupos étnicos diversos en materia de autodeterminación, autonomía, territorio, recursos naturales y participación, a partir del balance adecuado entre los principios. (Negrilla por fuera del texto).

Por lo anterior, se puede concluir que la Consulta Previa no es el único mecanismo de participación, ya que como lo establece la sentencia T-376 de 2012:

[...] la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes se concreta en tres facetas del mismo derecho:

- (i) la simple participación asociada a la intervención de las comunidades en los organismos decisorios de carácter nacional, así como la incidencia que a través de sus organizaciones pueden ejercer en todos los escenarios que por cualquier motivo les interesen;
- (ii) la consulta previa frente a cualquier medida que los afecte directamente;
- (iii) El consentimiento previo, libre e informado cuando esta medida (norma, programa, proyecto, plan o política) produzca una afectación intensa de sus derechos, principalmente aquellos de carácter territorial.



En consecuencia, esta autoridad administrativa procederá a determinar la procedencia o no de la Consulta Previa para la medida administrativa: **«TRÁMITE DE SUSTRACCIÓN DE LA RESERVA FORESTAL PACÍFICO DE LEY 2ª DE 1959 EN LOS MUNICIPIOS DE PUEBLO RICO Y MISTRATÓ, RISARALDA, PARA LA RESTITUCION JURÍDICA Y MATERIAL DE TIERRAS A LAS VICTIMAS, EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011»**, localizado en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató, en el departamento de Risaralda.

DE LA SUSTRACCIÓN DE RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS.

La Ley 2 de 1959 –sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables- establece:

Artículo 1. Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal, comprendidas dentro de los límites que para cada bosque nacional se fijan a continuación:

[...]

a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico, comprendida dentro de los siguientes límites generales: Por el Sur, la línea de frontera con la República del Ecuador; por el Occidente, el Océano Pacífico y la línea divisoria con la República de Panamá; por el Norte, el Océano Atlántico (Golfo de Urabá), y por el Oriente, una línea que arrancando 15 kilómetros al este del divorcio de aguas de la Cordillera Occidental, en los límites con el Ecuador, siga hasta el Volcán de Chiles, el Nevado de Cumbal y la Quebrada de San Pedro, y de allí, a través del Río Patía, hasta Chita, continuando 15 kilómetros al Este por el divorcio de aguas del Cerro de Rivas al Cerro de Munchique y siguiendo la cima de la Cordillera Occidental hasta el Cerro de Caramanta; de allí al Cerro Paramillo y luego al Cerro Murrucucú, y de allí una línea recta, con rumbo 45 grados noreste, hasta el Océano Atlántico.⁸

Así mismo, el Decreto 2372 de 2010, compilado por el Decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.2.1.2.3, definió las reservas forestales protectoras como el «Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.»

En el mismo sentido, la norma precitada, en su artículo 2.2.2.1.2.1, incluyó, dentro de la categoría de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), a las reservas forestales protectoras.

En lo relacionado a la sustracción de áreas protegidas el legislador determinó que «Cuando por otras razones de utilidad pública e interés social se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo, el interesado en el proyecto deberá solicitar previamente la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró.»⁹

Ahora bien, se debe señalar que la sustracción de áreas protegidas ha sido definida por el legislador como un tipo de medida administrativa susceptible de afectar a las comunidades étnicas¹⁰, motivo por el cual esta autoridad administrativa procederá a realizar el análisis de procedencia para el proyecto del asunto en virtud de las competencias otorgadas en el Decreto 2353 de 2019.

DEL CASO CONCRETO

Para el caso particular, y teniendo en cuenta la información allegada por el señor JORGE ENRIQUE CHAVES PERDOMO, en calidad director territorial (E) Valle del Cauca – Eje

⁸ Tomado de la ley 2ª de 1959 Artículo 1º.

⁹ Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.9

¹⁰ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.1.5.5

Cafetero, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD, en virtud del principio de la confianza legítima y al amparo del artículo 85 de la Constitución Política, es oportuno indicar lo siguiente:

La sustracción objeto de estudio está encaminada a la restitución jurídica y material de tierras, esta actividad ha sido reglada por la Ley 1448 de 2011 y es definida como la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones graves o manifiestas al Derecho Internacional Humanitario y a los Derechos humanos, entre ellas, el despojo y/o abandono forzado de tierras¹¹.

Así las cosas, respecto al **«TRÁMITE DE SUSTRACCIÓN DE LA RESERVA FORESTAL PACÍFICO DE LEY 2ª DE 1959 EN LOS MUNICIPIOS DE PUEBLO RICO Y MISTRATÓ, RISARALDA, PARA LA RESTITUCION JURÍDICA Y MATERIAL DE TIERRAS A LAS VICTIMAS, EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011»**, localizado en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató, en el departamento de Risaralda, se puede concluir que:

- a. Es una medida administrativa de restitución de tierras en la cual sus efectos recaen sobre las víctimas definidas en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, por lo que no se predica que la misma tenga una incidencia directa respecto a las comunidades étnicas. Por el contrario, las disposiciones objeto de análisis afectan de forma positiva a todas las víctimas, las cuales pueden pertenecer a colectivos étnicos y no étnicos.
- b. La restitución jurídica y material de tierras busca restablecer la situación de posesión de éstas al estado anterior a cuando se habían desarrollado acciones de vulneración de derechos humanos, por lo cual dicha medida no constituye un menoscabo al aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas.
- c. No es una disposición directa y específica que regule, desarrolle, limite o imponga situaciones o hechos que en específico comprometan la integridad étnica y cultural de los colectivos étnicos.
- d. No es una medida que comprometa directa y específicamente los atributos de la condición étnica de las comunidades, tales como su autonomía, autodeterminación y elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos.

En consecuencia, considera esta Subdirección Técnica que, ante la situación planteada por el solicitante, para la medida administrativa: **«TRÁMITE DE SUSTRACCIÓN DE LA RESERVA FORESTAL PACÍFICO DE LEY 2ª DE 1959 EN LOS MUNICIPIOS DE PUEBLO RICO Y MISTRATÓ, RISARALDA, PARA LA RESTITUCION JURÍDICA Y MATERIAL DE TIERRAS A LAS VICTIMAS, EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011»**, localizado en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató, en el departamento de Risaralda, no es necesario adelantar proceso de Consulta Previa, teniendo en cuenta que dicha medida tiene como objetivo el desarrollo de actividades en las que no se evidencia afectación directa sobre sujetos colectivos susceptibles de derechos constitucionalmente protegidos.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección Técnica

RESUELVE

¹¹ Ley 1448 de 2011, artículo 74. «Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia. Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento [...]»

PRIMERO: Que para las actividades y características que comprenden la medida administrativa «**TRÁMITE DE SUSTRACCIÓN DE LA RESERVA FORESTAL PACÍFICO DE LEY 2ª DE 1959 EN LOS MUNICIPIOS DE PUEBLO RICO Y MISTRATÓ, RISARALDA, PARA LA RESTITUCION JURÍDICA Y MATERIAL DE TIERRAS A LAS VICTIMAS, EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011**», localizado en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató, en el 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 actividades y características entregadas por el solicitante a través del oficio radicado externo 2022-1-004044-028342 de 06 de octubre de 2022, para la medida administrativa «**TRÁMITE DE SUSTRACCIÓN DE LA RESERVA FORESTAL PACÍFICO DE LEY 2ª DE 1959 EN LOS MUNICIPIOS DE PUEBLO RICO Y MISTRATÓ, RISARALDA, PARA LA RESTITUCION JURÍDICA Y MATERIAL DE TIERRAS A LAS VICTIMAS, EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011**», localizado en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató, en el 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

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

T.R.D 2710.4.291
2022-1-004044-028342

Notificación: jorge.chavesp@urt.gov.co - manuel.ciceros@urt.gov.co - johana.martinez@urt.gov.co - luis.torresr@urt.gov.co - laura.royero@urt.gov.co