



**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA**

**RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1583 DE 31 OCT 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 **2022-1-002400-029476** de 11 de octubre de 2022, por medio del cual el señor LUIS ANDRÉS PEDRAZA CHAPARRO, identificado con la cedula de ciudadanía No. 74.186.667, en calidad de representante legal del suplente del CONSORCIO FEYPAVIAL TOPAGA, identificado con el nit 901586658-9, solicitó a esta Dirección pronunciamiento sobre la procedencia de la Consulta Previa con comunidades étnicas para el desarrollo del proyecto, «**MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA LA CIGARRA - CAPILLA - SAN ANTONIO EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, DEL PROGRAMA COLOMBIA RURAL**», que se localizará en jurisdicción del municipio de Tópaga, en el departamento de Boyacá.

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. 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,

<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.

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 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.

<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.

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.

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:  
«MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA LA CIGARRA - CAPILLA - SAN  
ANTONIO EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, DEL  
PROGRAMA COLOMBIA RURAL»**

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.

Dentro de la solicitud presentada por el señor LUIS ANDRÉS PEDRAZA CHAPARRO, en calidad de representante legal del suplente del CONSORCIO FEYPAVIAL TOPAGA, y en virtud del principio de la buena fe, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

“(…)

#### ACTIVIDADES CONSTRUCTIVAS DEL PROYECTO

• *Excavaciones: Actividad que consiste en remover suelos o materiales rocosos, con el fin de adecuar el área de la obra. Esta actividad se realiza de manera mecánica o manual. Aspecto Ambiental: Generación de escombros, emisiones de material particulado, emisiones atmosféricas de gases por la operación de maquinaria y vehículos, generación de ruido, vibraciones, y posibles derrames de hidrocarburos.*

• *Rellenos o Terraplenes: Escarificado, nivelación y compactación del terreno o del afirmado con materiales pétreos de fuentes externas o con material seleccionado de las excavaciones, dispuesto en capas y sometidos a procesos de compactación con maquinaria. Aspecto Ambiental: Generación de residuos y manejo de materiales mineros, emisiones atmosféricas de material particulado y de gases.*

• *Pavimento concreto hidráulico: Elaboración, transporte, colocación y vibración de una mezcla de concreto hidráulico en forma de losas. Aspecto Ambiental: Generación de emisiones atmosférica (ruido, material particular y gases) y de posibles derrames.*

• *Fabricación de materiales en obra: Esta actividad contempla la elaboración y transformación de materiales requeridos para la elaboración del proyecto, tales como, concreto, hidráulicos y formaletas. Aspecto Ambiental: Alteración de las propiedades del suelo, por la mezcla de cemento, generación de ruido por el uso de maquinaria y equipos usados en estos procesos.*

• *Manejo y disposición de Escombros y sobrantes de excavación: Esta actividad consiste en la disposición de los escombros generados en obra, en sitios autoridades ambiental competente. Aspecto Ambiental: Los vehículos pueden generar emisiones de material particulado, ruido, emisiones de gases, vibraciones, derrames, acciones que son susceptibles de generar malestar en la comunidad e impacto negativos en el ambiente.*

• *Obras hidráulicas: Tuberías: Consiste en el suministro, transporte, almacenamiento, manejo y colocación de tuberías.*

*Disipadores de energía y sedimentadores: consiste en la construcción de estructuras cuya finalidad es reducir la velocidad del flujo de una corriente de agua, para reducir los riesgos de erosión en los elementos que sea de interés para el proyecto y producir una retención dentro de la estructura, de los sedimentos suspendidos. Los disipadores de energía y los sedimentadores, se clasifican de acuerdo al tipo de construcción y a sus elementos constitutivos. Estos pueden ser en gaviones o en concreto ciclópeo. En todos los casos, la construcción comprende el suministro de materiales y equipos, así como la colocación de formaletas, preparación y vaciado de mezclas de concreto y mortero, colocación de gaviones, acabado y curado de las obras.*

*Subdrenes con geotextil y material granular: Esta especificación se refiere al uso de geotextil y material granular en la construcción de subdrenes, en los sitios señalados en los planos del proyecto o indicados por el Interventor. La colocación de un geotextil en contacto con el suelo permite el paso del agua, a largo plazo, dentro del sistema de drenaje subsuperficial reteniendo el suelo adyacente. Las características del geotextil para filtración serán función de la gradación del suelo del sitio y de las condiciones hidráulicas del mismo.*

*Drenes horizontales en taludes: Los drenes horizontales de penetración transversal constituyen un sistema de subdrenaje, que consiste en la introducción de tuberías ranuradas insertadas transversalmente en los taludes de cortes y eventualmente en terraplenes.*

*Cunetas revestidas en concreto: Consiste en el transporte, suministro, elaboración, manejo, almacenamiento y colocación de los materiales de construcción de cunetas de concreto prefabricadas o fundidas en el lugar.*

*También incluye las operaciones de alineamiento, excavación, conformación de la sección, suministro del material de relleno necesario y compactación del suelo de soporte para aliviar la presión de poro. Este trabajo comprende la perforación de barrenos en los taludes del proyecto, la instalación de tubería perforada en los mismos, con o sin recubrimiento exterior de la tubería perforada con un geotextil, en los sitios establecidos en los planos o en los que indique el Interventor.*

*Aspecto Ambiental: Las acciones de estas actividades susceptibles de generar impactos, son el manejo de materiales, el tipo y manejo de los residuos que se generan.*

(...)<sup>6</sup>

De la solicitud presentada por el señor LUIS ANDRÉS PEDRAZA CHAPARRO, en calidad de representante legal del suplente del CONSORCIO FEYPAVIAL TOPAGA, relacionada con el desarrollo del proyecto «**MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA LA CIGARRA - CAPILLA - SAN ANTONIO EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, DEL PROGRAMA COLOMBIA RURAL**», que tiene como objetivo principal realizar el mejoramiento y mantenimiento de la vía descrita que se localizará y ejecutará en el área rural del casco urbano del municipio de Tópaga en el departamento de Boyacá.

Del mismo modo, el solicitante manifiesta que la vía a intervenir en el proyecto de mantenimiento y mejoramiento pertenece al área rural del municipio de Tópaga, actualmente se clasifica como vía terciaria al estar conformada a nivel de afirmado con un lineamiento definido, las condiciones actuales de este corredor vial es aceptable permitiendo el flujo de vehículos sin ninguna restricción excepto algunos sectores que presentan problemas por falta de estructuras de drenaje.

A su vez indica que se encuentra dentro del trámite de aprobación del plan de adaptación de la guía ambiental - PAGA ante el Instituto Nacional de Vías - INVIAS.

En ese sentido, se observa que el mismo 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.

Lo anterior significa que, tratándose de actividades de **mejoramiento, rehabilitación y mantenimiento 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. Toda vez que, las intervenciones pretendidas no son de una intensidad tal que coarten los usos, costumbres y territorio de las comunidades étnicas; es un mejoramiento sobre vías existentes con las cuales las comunidades han coexistido desde su construcción inicial. Así mismo, se puede determinar que el objeto del proyecto objeto de análisis busca mejorar los medios de tránsito y movilidad de la comunidad tanto étnica como no étnica que busca mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección Técnica:

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: «**MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA LA CIGARRA - CAPILLA - SAN ANTONIO EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, DEL**

<sup>6</sup> Tomado del Formato-Anexo 1- radicado 2022-1-002400-029476

**PROGRAMA COLOMBIA RURAL**», que se localizará en jurisdicción del municipio de Tópaga, en el departamento de Boyacá, **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 2022-1-002400-029476 de 11 de octubre de 2022, para el proyecto: **«MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA VÍA LA CIGARRA - CAPILLA - SAN ANTONIO EN EL MUNICIPIO DE TÓPAGA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, DEL PROGRAMA COLOMBIARURAL»**.

**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> Silvia Lucía Márquez Ustáriz – Abogada Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa	
<b>Aprobó:</b> Yolanda Pinto Amaya - Subdirectora Técnico DANCP	<b>Revisó:</b> Angélica María Esquivel. Coordinadora Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa

T.R.D. 2710.4.291  
2022-1-002400-029476

Notificación: [Apconstructores2@gmail.com](mailto:Apconstructores2@gmail.com) - [Lorenagaravito98@gmail.com](mailto:Lorenagaravito98@gmail.com)