

LA CONSULTA PREVIA: ¿REALMENTE FRENA LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS DEL PAÍS?

Elaboraron: Armando Arias Pulido, Carmen Elisa Cruz Bernal,
Sandra González Pulido y Tatiana Rojas Cetina
Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras
Fecha: Enero 16 de 2018
Ubicación: SGCPIF060/D:/Estudios 2018/Consulta Previa
Revisó: Ricardo Venegas Armesto - Director Estudios Sectoriales
Revisó: Javier Arias Toro – Asesor Despacho Contralora Delegada
Revisó: Fernando Rojas H. – Asesor Despacho Vice contraloría
Fecha última revisión: Octubre 3 de 2018

INTRODUCCIÓN	4
Capítulo I. Generalidades de la Consulta Previa	6
1.1 Normatividad	6
1.2 Procedimiento de la Consulta Previa	7
1.3 Evolución	8
1.4 Problemática	10
Capítulo II. Incidencia de la Consulta Previa – Estudio de casos	11
2.1 Impactos en el cronograma de los proyectos.....	13
2.2 Tiempo de expedición de certificación.....	16
2.3 Tiempo de duración Consulta Previa.....	19
Capítulo III. Rol del Estado frente a la Consulta Previa	25
3.1 El Ministerio del Interior como líder del proceso	26
3.2 Presentación de malas prácticas.....	33
3.3 Evaluación.....	36
3.4 Análisis de los resultados	38
CONCLUSIONES	40
GLOSARIO	44

Tablas

Tabla 1-1	Consultas Previas por Sectores
Tabla 2-1	Proyectos Viales 4G con Consulta Previa
Tabla 2-2	Cronogramas Vías 4G
Tabla 3-1	Presupuesto Ministerio del Interior Asignado a la Consulta
Tabla 3-2	Indicadores de las consultas de acuerdo con el estado

Gráficos

Gráfico 1-1	Procedimiento de la Consulta Previa
Gráfico 1-2	Consultas Previas enero 2011 – enero 2018
Gráfico 2-1	Tiempo de Expedición de la Certificación vías 4G con CP

Siglas

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
APP	Asociación Público Privada
CC	Corte Constitucional
CCC	Consejo Comunitario de la Comunidad
CCI	Cámara Colombiana de Infraestructura
CGR	Contraloría General de la República
CP	Consulta Previa
DCP	Dirección de Consulta Previa
DIRM	Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y minorías
DNARP	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EIA	Estudios de Impacto Ambiental

Fonade	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
GN	Gobierno Nacional
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
Mininterior	Ministerio del Interior
MPC	Mesa Permanente de Concertación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Proyecto, Obras y Actividades
SICOP	Sistema de información en Consulta Previa
UF	Unidad Funcional

RESUMEN

Este estudio se orienta a determinar, de un lado, si la Consulta Previa frena los proyectos estratégicos para el desarrollo del país y, de otro, si Colombia, que es considerada como el Estado pionero de este mecanismo, realmente ha adelantado la gestión adecuada para cumplir con su fin.

El primer cuestionamiento se responde a través de un estudio de casos en ocho vías de Cuarta Generación consideradas eje fundamental para la economía del país en los dos últimos planes nacionales de desarrollo. Del análisis de la información se concluye que, a pesar de que las consultas finalizaron la etapa de diálogo, siete vías no han iniciado su construcción, por factores diferentes a la consulta, tales como: falencias en los requisitos para la expedición de licencias ambientales, dificultades para el cierre financiero y oposición de las poblaciones no étnicas aledañas. Adicionalmente, de la base de datos recibida del Ministerio del Interior se evidenció que en aquellas

consultas finalizadas sin consentimiento de las comunidades, los proyectos siguieron su curso.

En relación con el segundo aspecto, el estudio reveló que la intervención del Estado continúa siendo un desafío para el Ministerio del Interior como entidad encargada de formular e implementar la consulta previa, pues como se pudo constatar, el desarrollo de ésta se ha reducido a su aspecto meramente instrumental dejando de lado el seguimiento a la viabilidad de los proyectos y su real impacto. Además, al interior de este mecanismo, se presentan deficiencias tales como: disperso acervo normativo, carencia de liderazgo del coordinador del proceso, desarticulación de las entidades involucradas y deficiente calidad de la información, lo que facilita la ejecución de malas prácticas por parte de sus actores.

INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República (CGR) consciente del papel que tiene la Consulta Previa (CP) en la materialización de proyectos considerados estratégicos para el desarrollo del país y, a raíz de las controversias generadas en su aplicación, consideró importante adelantar un estudio sobre los resultados obtenidos a través de este mecanismo durante el periodo enero de 2011 – enero de 2018, con el fin de establecer si obstaculiza la ejecución de dichos proyectos. El análisis se adelanta con base en un estudio de casos en ocho vías de Cuarta Generación (4G) e información de las consultas que concluyeron con o sin consentimiento de las comunidades.

Teniendo en cuenta que Colombia es considerada pionera jurídicamente de la CP, simultáneamente se estimó necesario determinar si la gestión del Estado ha sido la adecuada para conciliar el fin de la consulta con la

viabilización de los proyectos y así mismo evaluar la eficacia de este mecanismo.

El análisis general se lleva a cabo a partir de la información suministrada por el Ministerio del Interior (Mininterior) a través de sus Direcciones: Consulta Previa (DCP), Asuntos Indígenas, ROM y Minorías (DIRM) y Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (DNARP), por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), entre otras instituciones públicas.

El documento se ha dividido en tres capítulos: el primero relaciona los antecedentes, incluyendo su marco legal, procedimental y problemática.

En el segundo se aborda el análisis de ocho casos de vías de 4G, con el fin de establecer la incidencia de la CP en el desarrollo de los proyectos, a través de cuatro variables: impactos en el cronograma, tiempo de expedición de certificación, tiempo de ejecución de la CP y resultados del proceso. Las conclusiones de este análisis se complementan con lo reportado en la base de datos de la DCP.

En el tercer capítulo se identifican los aspectos que han venido incidiendo en el desarrollo del proceso consultivo. Por una parte, se analiza la información de las bases de datos suministrada por el Mininterior y la percepción de los actores, con el fin de identificar los factores que afectan la Consulta. De otra parte, a través de indicadores, se evalúa la eficacia del proceso.

Capítulo I. Generalidades de la Consulta Previa

1.1 Normatividad

La CP está basada en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) orientado a defender la situación de indígenas y tribales en países independientes y a establecer mundialmente este mecanismo como derecho fundamental de dichos pueblos para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales.

En Colombia la CP se viene aplicando desde hace 27 años, a partir de la promulgación de la Ley 21 de 1991¹ que ratifica el Convenio, mediante la cual se comienzan a desarrollar los derechos consagrados en la Constitución Política que van dirigidos a proteger el Estado Social de Derecho, el reconocimiento y protección de la diversidad étnica², religiosa, cultural, lingüística, entre otros³.

Con posterioridad, y en virtud del artículo 1º del Decreto 2893 de 2011, se designó al Mininterior para coordinar el proceso de CP, el cual la concibe como el derecho que tienen las comunidades étnicas de participar en los Proyectos, Obras y Actividades (POA), en las medidas legislativas y administrativas que afectan sus territorios, buscando proteger su integridad cultural, social y económica⁴. En su artículo 16º asignó a la DCP la función de certificar la presencia de las comunidades, así como la coordinación,

¹Ley 21 de 1991 Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

² DANE (2007), Colombia una Nación Multicultural, consultado el 03/03/2018 https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf. Pág. 23. "las comunidades tribales representan un porcentaje significativo de la población colombiana (14%) y ocupan la tercera parte del territorio Colombiano (33,93%)", según el Censo de 2005.

³ Constitución Política (1991). Arts. 1, 2, 7, 8, 10, 13, 40, 55, 70, 329 y 330

⁴ Presidencia de la República (2013). Directiva 10 de 2013. Pág. 2

planeación, ejecución y seguimiento. En tanto que los artículos 13^o y 14^o señalan que la DIRM y la DNARP son las competentes para realizar las CP de Medidas Administrativas y Legislativas.

Adicionalmente, el Gobierno ha expedido una serie de decretos⁵ reconociendo los derechos de las comunidades étnicas (indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y gitanos), así como las directivas presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013.

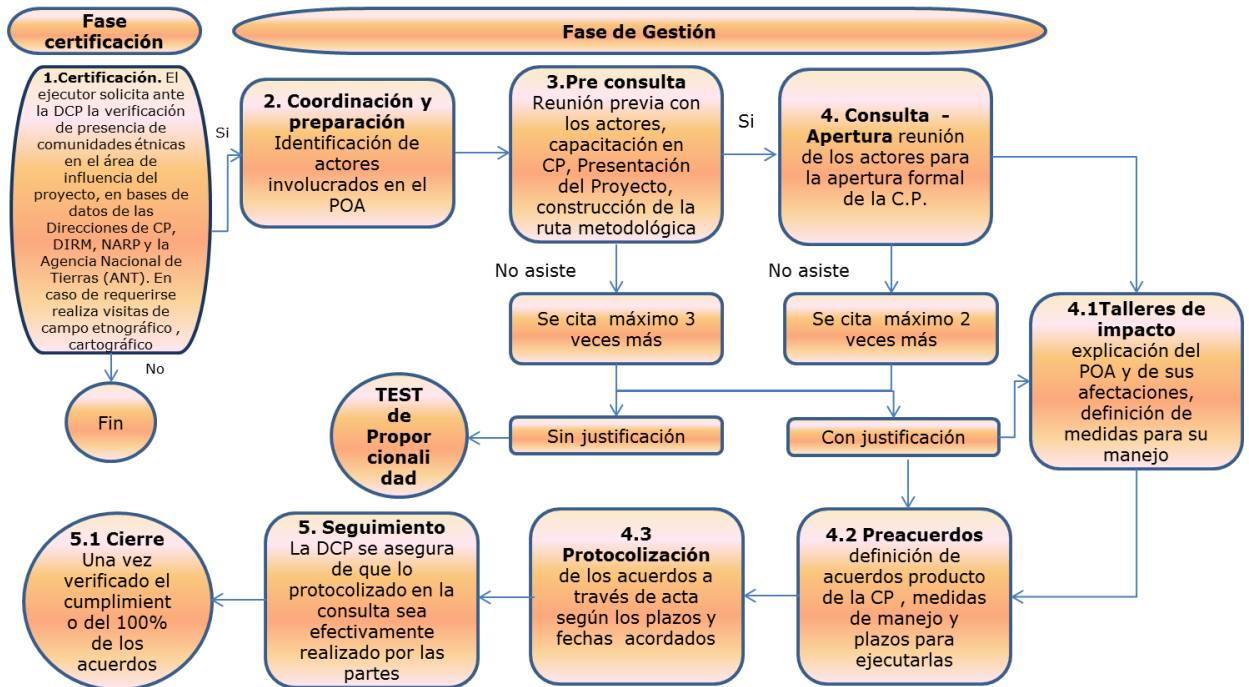
No obstante este amplio acervo normativo no existe una ley que lo consolide y fije un camino único en la aplicación del proceso de consulta, lo que ha llevado a que en la práctica se aplique en mayor medida los estándares tomados del derecho internacional y la jurisprudencia generada por la Corte Constitucional (CC) sobre la materia. Actualmente se encuentra en discusión un borrador de proyecto de ley estatutaria, iniciativa que se viene planteando desde el 2008.

1.2 Procedimiento de la Consulta Previa

En atención a las recomendaciones sugeridas en los Conpes 3760 y 3762 de 2013 se emitió la Directiva Presidencial 10 de 2013, en la cual se establecen los lineamientos generales y las actividades necesarias para adelantar los procesos de CP. Con el fin de dar a conocer el ciclo completo se tomaron como base las etapas registradas en esta directiva y las establecidas en el documento ABC del Mininterior (Gráfico 1-1).

⁵ Decreto 1088 de 1993, Decreto 1745 de 1995, Decreto 2164 de 1995, Decreto 1320 de 1998, Decreto 200 de 2003, Decreto 2820 de 2010, Decreto 2957 de 2010, Decreto 4633 de 2011, Decreto 2893 de 2011, Decreto 4634 de 2011, Decreto 4635 de 2011, Decreto 2893 de 2011, Decreto 2613 de 2013, Decreto 2333 de 2014.

Gráfico 1-1
Procedimiento de la Consulta Previa



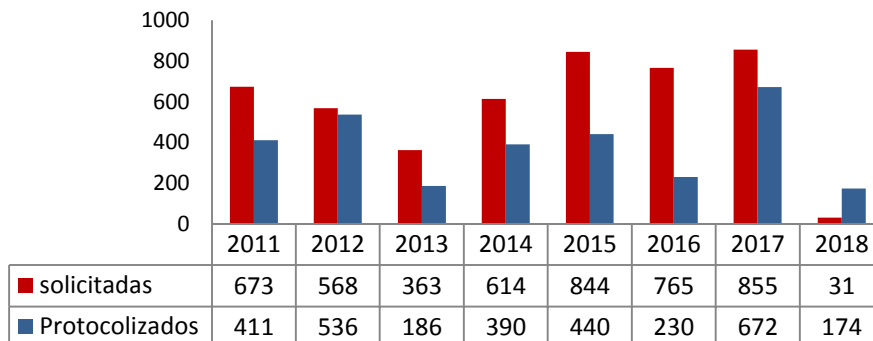
Fuente: Directiva Presidencial 10 de 2013 y documento Mininterior ABC de la Consulta Previa. Elaboración CGR

Para las consultas de medidas Administrativas y Legislativas no se ha estandarizado un procedimiento ni se aplican las etapas del protocolo señalado.

1.3 Evolución

Durante el periodo de estudio, los ejecutores solicitaron al Mininterior iniciar 4.713 Consultas, de las cuales 3.039 alcanzaron su protocolización, etapa en la que se da viabilidad al POA (Gráfico 1-2).

Gráfico 1-2
Consultas Previas enero 2011 – enero 2018



Fuente: Base de datos SICOP del Mininterior. Cálculos CGR

Nota: Las protocolizaciones del 2011 incluyen 47 que a pesar de registrar fecha de solicitud en el periodo de estudio fueron protocolizadas en años anteriores.

En los últimos años se observa un aumento del uso de este mecanismo, comportamiento que se explica, de una parte, por la expedición de leyes que han incentivado la inversión extranjera, recursos privados en infraestructura, la explotación minera y de recursos naturales, y de otro lado, a que las comunidades cada vez se hacen más visibles en razón a los fallos de la CC.

Del total de consultas, cerca de la mitad se concentraron en los sectores de Hidrocarburos y Ambiental (2.291), que sumadas a las presentadas en Medidas Administrativas y Eléctrico (1.305) representan un 76.48% (Tabla 1-1).

Tabla 1-1
Consultas Previas por Sectores

Sector	Total consultas	Consultas protocolizadas	Con Acuerdos	Sin Acuerdos	Sin Información
Hidrocarburos	1.119	743	123	496	124
Medida Administrativa	671	560	424	130	6
Ambiental	1.172	512	154	247	111
Eléctrico	634	487	256	112	119
Orden Judicial	435	288	120	86	82
Infraestructura	292	221	64	108	49
Telecomunicaciones	174	116	98	4	14
Investigación	70	67	61	1	5
Minería	146	45	10	35	
Total general	4.713	3.039	1.310	1.224	505

Fuente: Base de datos SICOP del Mininterior. Cálculos CGR

Los sectores que más consultas protocolizaron fueron Medidas Administrativas (83,46%) y Eléctrico (76,81%), en tanto que los que presentaron el menor porcentaje fueron Minería 30,82% y Ambiental 43,69%. En el sector de Investigación se presentó un solo proyecto cuyas consultas fueron protocolizadas en un 95,71%.

De otra parte, se encontró que en los sectores Minero e Hidrocarburos no se lograron acuerdos en dos terceras partes de los casos, mientras que en Infraestructura y Ambiental se acercaron a la mitad.

1.4 Problemática

En los últimos años, la CP ha generado diversas controversias que han llevado a catalogarla como un impedimento que afecta la agilidad y viabilidad de los proyectos estratégicos para el país.

El Gobierno en el documento Conpes 3762 de 2013 “Lineamientos de Política para el desarrollo de Pines⁶”, la presenta como una de las dificultades que afrontan 53 proyectos de interés nacional, así: “(...) un 80% tiene dificultades de carácter ambiental, 27% presentan dificultades en lo relacionado con el desarrollo de la consulta previa y 23% tiene dificultades con los temas de adquisición predial”. (Acápito II. Diagnóstico).

En igual sentido, el documento Conpes 3760 de 2013, “Proyectos Viales Bajo el Esquema de Asociaciones Público Privadas: Cuarta Generación de Concesiones Viales” registra desfases en la meta de kms. por construir en 2012, atribuibles a dificultades en procesos de CP en tan solo un 16% (Pág. 39).

⁶Proyectos de Interés Nacional y Estratégico

De otra parte, la omisión de la CP en medidas legislativas ha tenido incidencia negativa al declararse inconstitucionales normas como la Ley Forestal, el Estatuto de Desarrollo Rural y la Reforma al Código de Minas⁷, que regularían sectores vitales para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del país.

Los ejecutores manifiestan que es un obstáculo debido a que puede generar la suspensión de las iniciativas legislativas y POA, lo que termina impactando sus beneficios económicos, por los mayores costos en las obras y atrasos en los cronogramas de los proyectos.

La Cámara Colombiana de Infraestructura (CCI) como vocera de éstos, en el XIV Congreso Nacional de la Infraestructura (2017), señaló: “(...) *los tiempos, los costos y los procesos que giran en torno a las consultas, afectan los cronogramas de los proyectos, obstaculizan la consecución de la financiación necesaria para ejecutar las obras (...)*”⁸.

Por su parte, las comunidades consideran que no es un obstáculo para el desarrollo. Por el contrario, con ésta se violan continuamente sus derechos territoriales, ancestrales y culturales, además de que se ha convertido, en la práctica, en una simple obligación de trámite administrativo como lo manifestaron en el Seminario Internacional de Consulta Previa (2015).

Capítulo II. Incidencia de la Consulta Previa – Estudio de casos

El análisis fue enfocado a los proyectos de construcción de vías de 4G, en atención a que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 este

⁷ Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (2014). Documento de Trabajo ICSO – No.3 Pág. 11 y 12, consultado el 04/01/2018 en <http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2011/03/La-Consulta-previa-en-Colombia-Natalia-Orduz.pdf>

⁸ www.infraestructura.org.co/14congreso/index.php?id=memorias.juanmartincaicedoferrer consultado 08.08.18

programa es fundamental para el desarrollo acelerado y competitivo del país, amén de que puede contribuir al flujo de ingresos y la sostenibilidad de las comunidades de la región de influencia del proyecto.

A diciembre de 2017, de los 31 proyectos 4G (5.346 kms), fue necesario aplicar la CP a ocho vías con 1.533,4kms, que representan el 28,69% de la longitud total. De estos, el 24,74% de los kms, registraron presencia de comunidades étnicas (Tabla 2-1).

Tabla2-1
Proyectos Viales 4G con Consulta Previa

Vía 4G	Longitud proyecto	Longitud proyecto con CP Km	Proporción de Km con CP	Total Unidades Funcionales	Unidades Funcionales con Consulta Previa	Número de Comunidades
Autopista Santana-Mocoa-Neiva	447,00	151,20	33,82%	7	UF 6 y UF7	9
IP Cesar - Guajira	350,30	22,10	6,31%			2
IP Neiva - Espinal - Girardot	194,90	35,50	18,19%	5	UF4	5
Autopista al Mar 1	176,00	14,00	7,95%	4	UF2 sector 1	5
Corredor Cartagena - Barranquilla	151,60	7,50	4,95%	6	UF1	1
Autopista Pasto - Rumichaca	105,90	68,30	64,48%	5	UF1, UF2	6
Popayán - Santander de Quilichao	76,00	60,30	79,38%	4	UF1, UF2 y UF4 sector 1	4
Mulaló - Loboguerrero	31,80	20,60	64,71%	5	UF1, UF2 y UF5 Subsector 2	2
Total	1.533,50	379,40	24,74%	38	13	34

Fuente: ANI, Cálculos CGR

Los contratos se suscribieron con la ANI bajo el esquema de Asociación Público Privada (APP); en ellos se establecieron dos etapas: i) Pre-operativa (fases Pre-construcción y Construcción) y ii) Operativa y Reversión. El análisis se hará solo sobre la primera etapa, en ella el ejecutor debe culminar, en plazo menor de un año, los trámites de: estudios y diseños definitivos, consulta previa, licencia ambiental y gestión predial.

Es de aclarar que no todas las CP se realizaron en la etapa prevista; algunas empezaron en los estudios de factibilidad como el proyecto de Mulaló-Loboguerrero, y en la mayoría de los casos se realizaron durante la fase de construcción.

Dado que la obra se divide en Unidades Funcionales (UF), cada una de éstas que no precisen de CP puede iniciar actividades en tanto se estén llevando a cabo las consultas en aquellas que si lo requieran, permitiendo que el proyecto no se paralice en su totalidad.

Para medir la oportunidad, efectividad y limitaciones del proceso de CP, en los casos de estudio el tiempo es uno de los factores que mayor controversia ha generado, pues su razonabilidad depende del criterio de los actores, así: la ANI estipula en el contrato una duración máxima de un año para el desarrollo de la consulta, en tanto que el Mininterior no fija plazo; el ejecutor aboga por la mayor brevedad posible, a fin de disminuir sus costos y las comunidades señalan que son cortos y su homogenización desconocería el respeto por sus diferencias y circunstancias étnicas, entre otros aspectos.

En este orden de ideas se consideró necesario analizarlas siguientes variables: impactos en el cronograma, tiempo de expedición de la certificación de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto, tiempo de ejecución de la CP y resultados del proceso.

2.1 Impactos en el cronograma de los proyectos

Analizada la información, se detectó que si bien el proceso de consulta en algunos casos fue extenso, no fue óbice para que los proyectos siguieran su curso normal, porque como se anotó antes, las obras permiten su construcción por UF, y sólo un 24,74% de su kilometraje requirió de CP.

Además, como se observa en la Tabla 2-2, en siete de los ocho casos, pese a que las consultas se protocolizaron, los proyectos no se han iniciado.

Tabla 2-2
Cronogramas Vías 4G

Autopista	Pre construcción	Construcción	Avance a Mayo 2018	Observaciones	Consultas Previas
Mulaló - Lobo Guerrero APP-01 de 2015	13/03/2015	Fecha inicio esperada 13/09/2016	0%	No ha iniciado construcción. Sin Licencia Ambiental	1 Protocolizó con acuerdos y 1 protocolizó con acuerdos parciales
Popayán-Santander de Quilichao APP-011-2015	23/09/2015	Fecha inicio esperada 23/09/2016	0%	No ha iniciado construcción Sin Cierre Financiero, acción popular ambiental	3 Protocolizaron con acuerdos parciales y 1 En Test de Proporcionalidad
IP Cesar-Guajira APP-006-2015		25/11/2016		Liquidación inicio 18/02/2018 Cesión licencia UF1 Desistidas las UF2 a UF7	1 Protocolizó sin acuerdos y 1 finalizó por falta de consenso en la ruta metodológica.
Santana - Mocoa - Neiva APP-012-2015	23/09/2015 a 22/09/2016 (360 días)	21/09/2016	5,00%	Todas las UF presentan atrasos	8 Protocolizaron con acuerdos y 1 Protocolizó sin acuerdos
Autopista Pasto Rumichaca APP-015-2015	27/10/2015 a 14/02/2017 (476)	15/02/2017	0,90%	Cambios en los diseños afectaron Plan de obras consultas previas y licencias ambientales. Presenta atrasos en el plan de obras de las UFs 4 y 5. Se declaró evento eximente en la UF 1	4 Protocolizaron con acuerdos, 1 En renuencia por la comunidad y 1 Finalizada por el Mininterior por posiciones irreconciliables.
IP Neiva - Espinal - Girardot APP-017 de 2015	23/12/2015 a 19/09/2016 (271)	20/09/2016	10,50%		5 Protocolizaron con acuerdos
Autopista al Mar 1 APP-014-2015	15/10/2015 a 10/11/2016 (392)	11/11/2016	6,10%		5 Protocolizaron con acuerdos

Corredor
Cartagena - 04/11/2014 a
Barranquilla 02/11/2015 03/11/2015 81,00%
APP-004 de (363)
2014

Protocolizó con
acuerdo pero Fallo
negó

Fuente: ANI, SECOP y SICOP. Cálculos CGR

Los desfases en los cronogramas de los proyectos también obedecieron a factores externos del proceso consultivo, como demoras en la expedición de licencias ambientales (Mulaló-Loboguerrero); dificultades para el cierre financiero (Popayán-Santander de Quilichao); cambios en los trazados que afectaron el trámite de certificaciones y licencias ambientales (Rumichaca – Pasto); ampliación de términos para designar miembros del amigable componedor (Cartagena-Barranquilla); oposición a los peajes de las comunidades no étnicas (IP César Guajira) y reforma organizacional de la firma de interventoría (Neiva-Espinal -Girardot).

En cuanto a las demoras en la consulta, el análisis de la información permitió evidenciar que se ocasionaron por: carencia de un censo de comunidades para expedición de la certificación, rol pasivo del Mininterior, divergencias en determinación de impactos y malas prácticas del ejecutor o de las comunidades, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, se impactaron los proyectos así:

- La IP Cesar-Guajira terminó anticipadamente el contrato por insuficiencia en recursos para compensar los riesgos
- Dos se encuentran aún en etapa de pre-construcción con un retraso de 18 meses aproximadamente: en el caso de Mulaló-Lobo Guerrero, pese a tener las CP protocolizadas, la ANLA no ha otorgado la licencia ambiental por requerimientos de información adicional y en Popayán-Santander de Quilichao, aparte de los conflictos en la protocolización de las CP, el

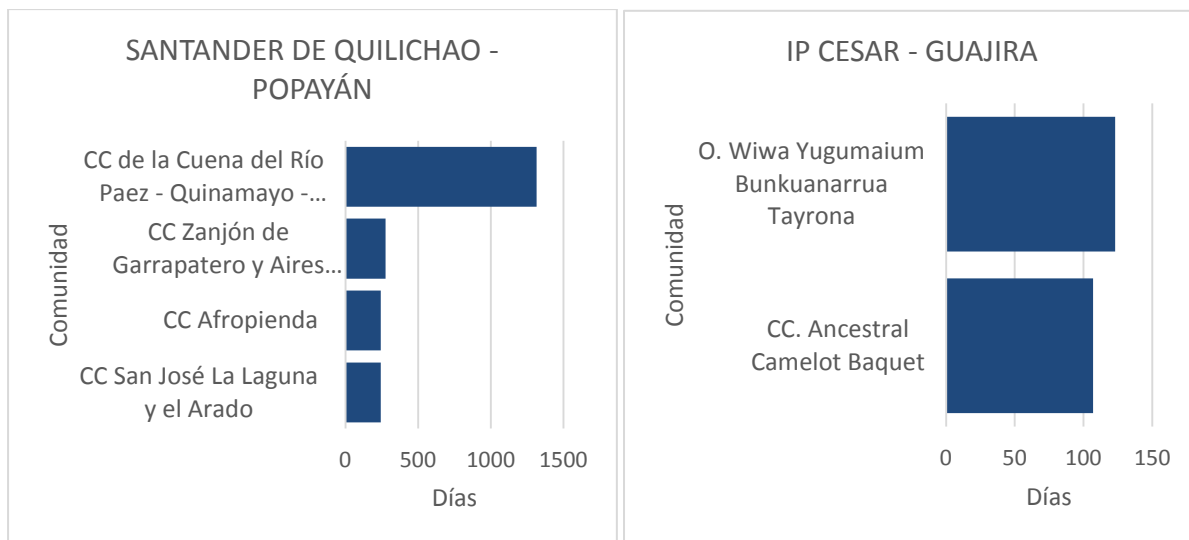
concesionario presentó dificultades para el cierre financiero • De las cinco restantes, el corredor Cartagena-Barranquilla lleva un avance significativo (81%), la vía Neiva – Espinal – Girardot presenta un mínimo avance (10,5%) y las demás aún no inician su construcción, pese a haber concluido el proceso de consulta previa.

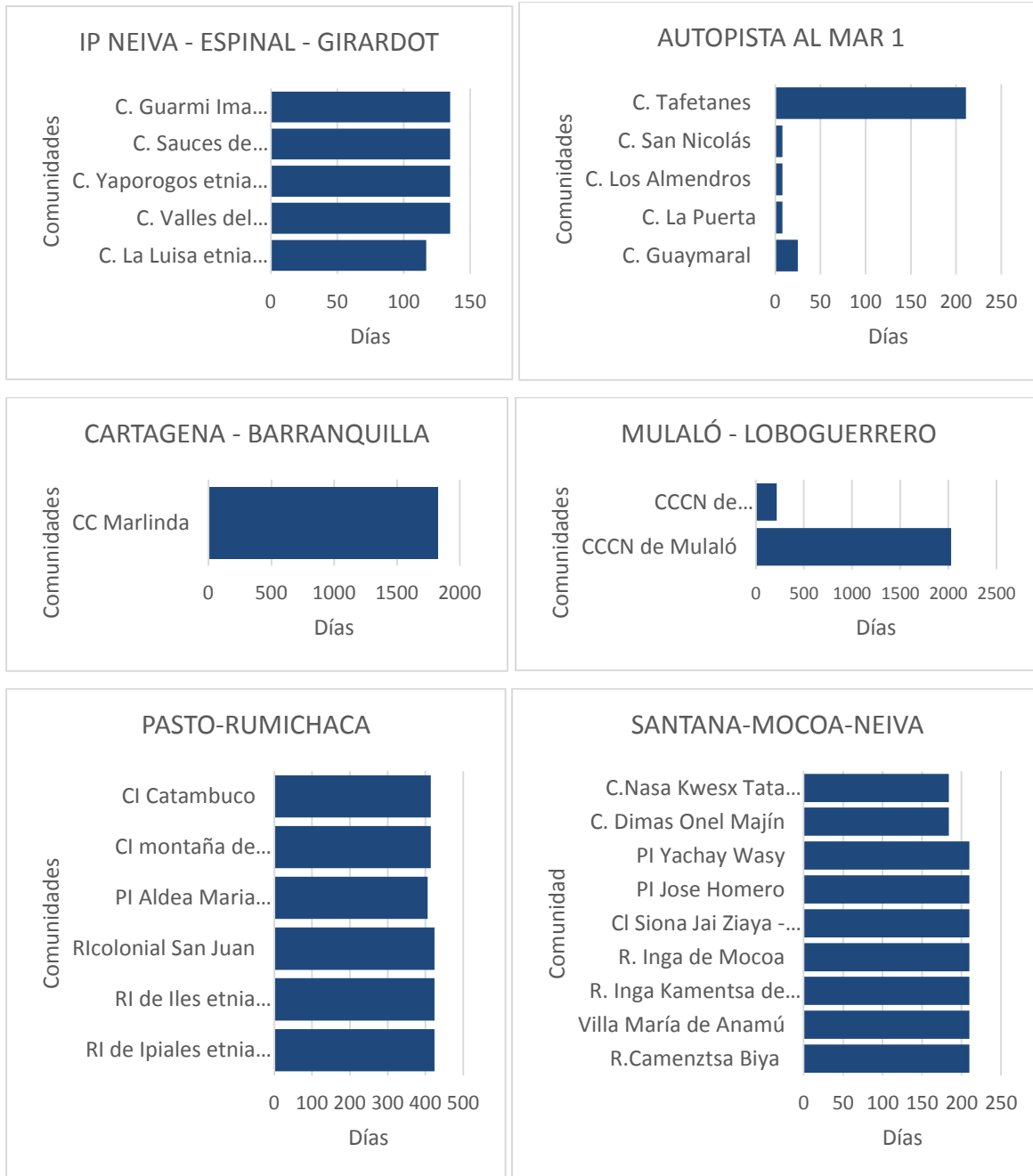
2.2 Tiempo de expedición de certificación

La certificación la solicita el ejecutor por UF y es susceptible de desistimiento, por modificación en el trazado de la vía, petición de las comunidades o ejecutores, razones éstas por las que una UF puede tener varias certificaciones.

Esta variable mide los días transcurridos desde la primera solicitud de la certificación de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del POA al Mininterior, hasta su expedición o reconocimiento.

Gráfico 2-1
Tiempo de Expedición de la Certificación vías 4G con CP





Fuente. SICOP, calculos CGR

Si bien el tiempo establecido en los contratos para el proceso consultivo es de un año, se pudo evidenciar casos en que la expedición de la certificación lo superó; por ejemplo, en la vía Mulalo-Loboguerrero la duración fue de 2.029 días. La diferencia en los tiempos de gestión, atribuible a los actores, se explica por:

- *Modificaciones en el trazado.* En Pasto-Rumichaca (420 días) el cambio obligó al ejecutor a desistir de la certificación y solicitarla nuevamente.

- *Visitas de verificación por usos y costumbres.* En Santana - Mocoa - Neiva (200 días), por la inexistencia de un censo actualizado, el Mininterior debió hacer verificación espacial, confirmando la presencia no de una sino de nueve comunidades.

En la Autopista al Mar 1 (211 días), por fallo judicial el Mininterior debió realizar visita de reconocimiento de la comunidad omitida en la certificación inicial. Caso similar es Santander de Quilichao - Popayán (1.315 días), por una alerta, el Ministerio debió realizar visita de verificación 1.147 días después de expedida la certificación inicial, tiempo que se prolongó debido a la insistencia del ejecutor de validar la primera certificación y a la modificación del diseño.

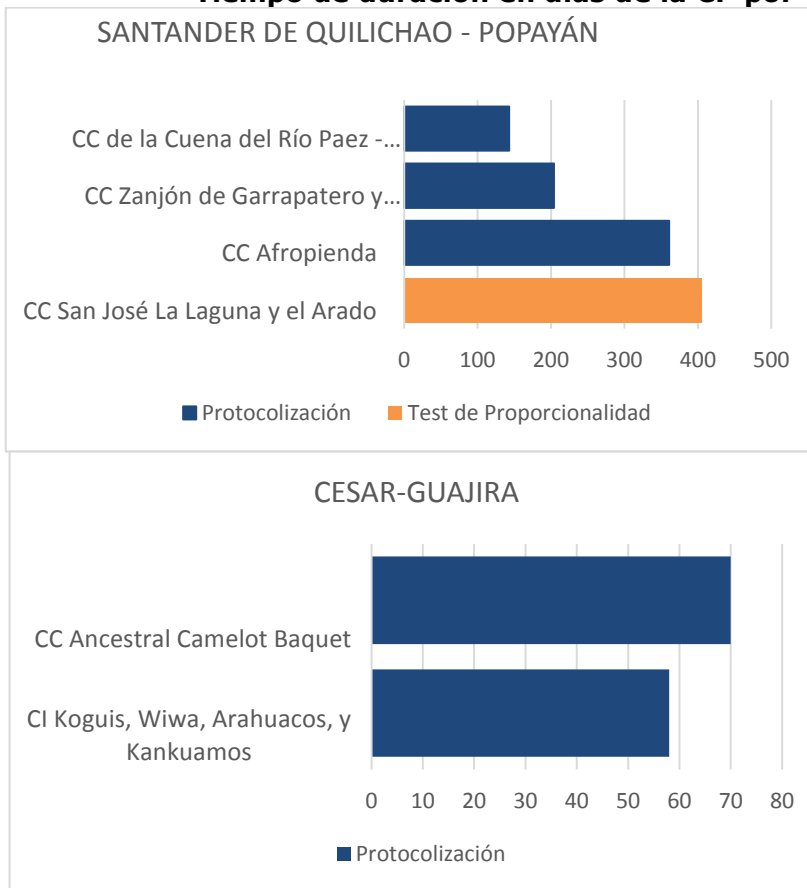
- *Por Orden Judicial.* El desconocimiento de la presencia de comunidades en la certificación, en tres de los casos, exigió el agotamiento de etapas administrativas y la intervención del aparato judicial prolongando el tiempo:

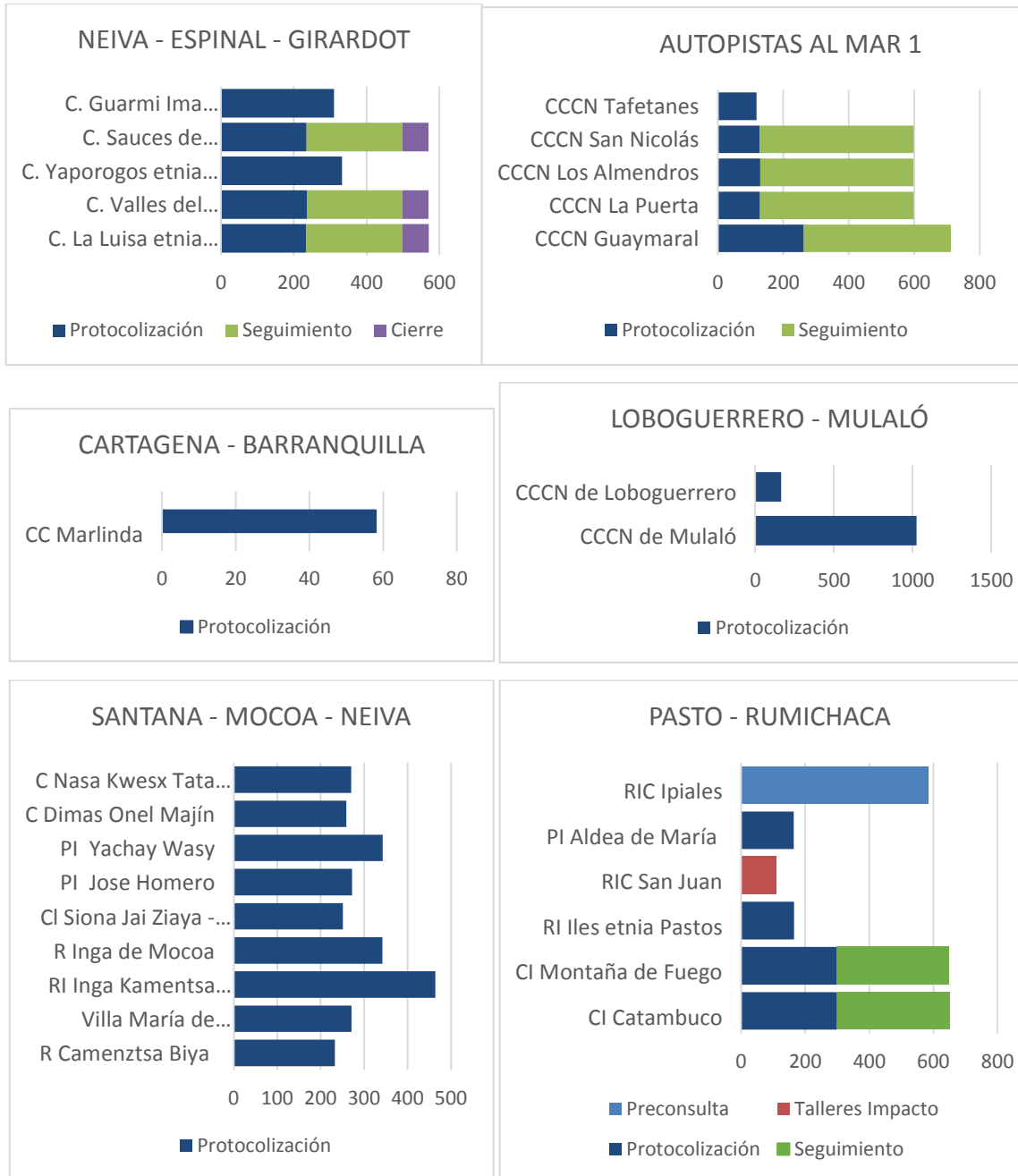
En el caso Mulaló - Loboguerrero (2.029 días), el Ministerio del Interior y Justicia expidió dos certificaciones contradictorias de presencia de una comunidad en 2009, debiendo incluirla en 2013 por orden judicial. En la IP Cesar Guajira la consulta se efectuó por orden judicial después de 123 días y en Cartagena-Barranquilla una comunidad reclamó la CP después de la aprobación de la licencia ambiental; por fallo inició el proceso consultivo 1.823 días después de la solicitud de la primera certificación.

2.3 Tiempo de duración Consulta Previa

Al cuantificar los días transcurridos desde la solicitud de inicio de la CP hasta su fecha de protocolización se encontró que las consultas oscilaron entre 58 y 1.024 días (Gráfico 2-2). Es de aclarar que solo tres de los casos llegaron a la etapa de seguimiento y una a cierre.

Gráfico 2-2
Tiempo de duración en días de la CP por Comunidad





Fuente: SICOP, calculos CGR

CC o C: Consejo Comunitario; CCCN: Consejo Comunitario de Comunidades Negras; RI o R: Resguardos Indígenas y CI: Comunidad Indígena.

- El proceso en la vía Mulaló – Loboguerrero fue uno de los más extensos (1.024 días) por situaciones de conflicto: la comunidad expresó su desacuerdo en el trazado de la vía y en la participación de la ANLA y del

interventor. Situación que se agravó por la decisión unilateral de tomarse un “espacio autónomo” por dos meses.

Además, el ejecutor y la ANI tuvieron divergencias respecto a quién asumiría los compromisos de la CP, por lo que se suspendió seis meses el proceso para dirimir el conflicto. Adicionalmente, incidieron el tiempo de la notificación (un año) y el tiempo de respuesta de la impugnación interpuesta por la ANI.

Este proceso cumplió todas las etapas, firmando acuerdos con una comunidad y acuerdos parciales con la otra. Los temas no acordados fueron de un 27% del total de impactos propuestos, sin consenso en las afectaciones ambientales de mayor discusión como son las aguas subterráneas, manejo del recurso hídrico, túneles y suelo.

- El caso Santander de Quilichao – Popayán fue uno de los procesos más cortos (400 días); se caracterizó por diferentes conflictos que llevaron a la protocolización de tres acuerdos parciales sin firma del acta por parte de la comunidad y un Test de proporcionalidad convocado por el Mininterior por una sola inasistencia del representante de la comunidad, pese a que la directiva estipula que para aplicar el Test se requiere de dos ausencias injustificadas.

Lo anterior se originó desde las primeras etapas por problemas relacionados con: la representación legal al interior en tres organizaciones que provocaron rupturas en su esquema de gobierno; incumplimiento del concesionario en los pagos de la ruta metodológica en tres procesos y diferencias representativas en el valor de las compensaciones en dos comunidades, que conllevaron a la realización de una serie de reuniones (21) sin consensos.



Adicionalmente, una comunidad no firmó el acta de protocolización ante la negativa del consorcio de incluir una cláusula de medida cautelar de cumplimiento originada en fallas de acuerdos en pasadas CP en las que participó la comunidad.

- En la vía Cartagena – Barranquilla, un fallo de tutela ordenó suspender parcialmente la obra e iniciar la CP correspondiente, cuya duración fue de 58 días. El fallo en segunda instancia, con base en otro proceso que simultáneamente se venía adelantando por invasión del espacio público, negó el derecho a la comunidad al considerar que no tenía afectación directa, por lo que se considera que los recursos destinados fueron utilizados sin ningún resultado por una mala práctica de la comunidad.
- Pasto-Rumichaca, si bien en la autopista se protocolizaron acuerdos con cuatro comunidades en 231 días en promedio, otras dos no continuaron el proceso consultivo mientras no se reubicara la instalación de un peaje. Con una de ellas el Mininterior, luego de diez reuniones (584 días), dio por agotada la etapa de pre-consulta ante las posiciones inamovibles de las partes y anunció que los seguimientos los efectuaría teniendo en cuenta la decisión de la ANLA y la Agencia Nacional de Tierras.

La ANI y el concesionario, en febrero de 2018, acordaron continuar con el proyecto con la advertencia que de seguir la oposición de la comunidad se reduciría el alcance de la obra.

- El proceso en la IP César – Guajira culminó con la cancelación del proyecto a pesar de que la CP se agotó en 70 días, con dos comunidades. En una de ellas, los conflictos dieron como resultado la interrupción en la etapa de apertura, reclamos en el requerimiento y suministro de

información y en la definición de la ruta metodológica en tiempo y valor. La otra comunidad culminó la etapa de formulación de acuerdos y propuso unos impactos sin medidas de mitigación que el concesionario desestimó desmotivando su participación y negándose al peaje.

Para el ejecutor los ingresos de los peajes eran fundamentales para asegurar la factibilidad financiera del proyecto. Suspender su cobro en el tiempo y ampliar el plazo de la consulta lo haría inviable económicamente. Además, la eliminación de otros peajes y la imposición de tarifas diferenciales por oposición de las poblaciones aledañas (no étnicas) conllevaron a la cancelación del contrato con la ANI por insuficiencia en las medidas de compensación.

- Autopista al Mar 1. La protocolización con cinco comunidades se realizó en 154 días en promedio; con cuatro de ellas se efectuaron seguimientos con una duración aproximada de 463 días.
- En Neiva – Espinal – Girardot se firmaron acuerdos con cinco comunidades en un periodo de 270 días en promedio; tres de ellas cerraron con el seguimiento, dando cumplimiento al 100% de los acuerdos, con una duración aproximada de 570 días.

Como resultado de los casos analizados, se estableció que las 34 consultas se protocolizaron. De éstas, 24 con acuerdos (71%), cuatro con acuerdos parciales, tres sin firma de acta, dos sin acuerdo y una con test de proporcionalidad.

De otra parte, en las actas se evidenció que el Mininterior intentó dar cumplimiento al procedimiento de CP, propiciar los espacios y la logística para su desarrollo; no obstante, no existe un mecanismo que permita

verificar que los impactos identificados y valorados por las partes sean los idóneos para mitigar los efectos generados por los proyectos sobre la integridad de las comunidades.

Con relación a la eficacia del proceso se pudo observar que, no obstante que el Gobierno formuló unas acciones específicas en el Conpes 3760 con el fin de hacer más ágil la estructuración financiera, los procesos de gestión ambiental y de CP, entre otros, su implementación por parte de las entidades ha sido lenta generando prórrogas en los cronogramas como se evidenció anteriormente.

Con la información que genera el Mininterior en sus bases de datos no fue posible determinar la causalidad entre la consulta previa y el proyecto correspondiente, como tampoco la incidencia de los resultados de la consulta en éstos, en razón a que no existe una trazabilidad de acciones como desistimientos, suspensiones y test de proporcionalidad. Lo anterior pese a que, como lo contempla la Directiva 01 de 2010, es el Mininterior como cabeza visible del estado, el responsable de verificar que la CP no sólo garantice los derechos sino, incremente la viabilidad de los proyectos.

En conclusión la CGR considera que la CP no es la variable principal por la cual se obstruyen los proyectos y, que al interior de la consulta existen aspectos que generan demoras importantes en su desarrollo, atribuibles, en unos casos, a cada uno de los tres actores y, en otros, a la desarticulación que existe entre las entidades públicas involucradas.

Además de lo anterior debe tenerse en cuenta que en Colombia las comunidades no tienen poder de veto, situación evidenciada en aquellos casos que el proceso, pese a que culminan "sin acuerdos", (41.11% del total

de consultas protocolizadas, es decir, 3.039), los proyectos continúan su ejecución.

Capítulo III. Rol del Estado frente a la Consulta Previa

El estudio permitió observar que el Mininterior, llamado a ser el coordinador del proceso, no está cumpliendo con eficiencia y eficacia las funciones que le han sido impuestas. Como consecuencia, el desarrollo de la CP se ha vuelto un proceso tortuoso que no se ocupa de la materialidad de los derechos de las comunidades étnicas ni de la viabilidad de los proyectos. Lo anterior en contravía de las Directivas 01 de 2010 y 10 de 2013, además de las acciones propuestas en el Documento Conpes 3760 de 2013⁹.

Después de 27 años, la desarticulación de la CP y la viabilidad de los proyectos, compromete en mayor grado la responsabilidad del Estado frente a los demás actores, pues no se ve un marco o política estructural que rectifique las divergencias y organice el proceso de manera integral, como se puede apreciar al interior de este acápite.

Para tal efecto se relacionan los aspectos que han venido incidiendo en el desarrollo del proceso de CP. De un lado, se analiza el rol del Mininterior como líder del proceso y, de otro lado, los factores que afectan la CP por cada uno de sus actores, públicos y privados. El análisis se adelanta con base en: entrevistas realizadas a la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC), Defensoría del Pueblo, Mininterior, Departamento Nacional de Planeación(DNP) y CCI, información del Mininterior, casos de estudio relacionados en el Anexo A, sentencias judiciales, informes de auditoría de la CGR, medios de comunicación y actos administrativos de las autoridades ambientales.

⁹Directiva 01 de 2010 pág. 3 y documento Conpes 3760 de 2013 págs. 40 y 41

3.1 El Ministerio del Interior como líder del proceso

En su calidad de líder, el Mininterior tiene la función de "formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de consulta previa"¹⁰. Sin embargo en desarrollo del proceso se encontraron inconsistencias tales como:

- Su estructura orientada a la atención de la CP no cuenta con los recursos financieros, humanos y tecnológicos adecuados para atender eficientemente su volumen anual¹¹.

En cuanto al tema financiero, en desarrollo de sus funciones, le fue asignado un presupuesto de \$65.236 millones para la DCP (57%), DIRM (36%) y DNARP (7%), en el período 2011–2017 (Tabla 3-1).

Tabla 3-1
Presupuesto Ministerio del Interior Asignado a la Consulta Previa
(Millones \$)

Dependencias	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Dirección de Consulta Previa (DCP)	9.727,11	903,67	2.063,61	5.856,00	4.876,85	4.705,47	9.353,30	37.486,01
Dirección de Asuntos para Comunidades Negras (NARP)	-	-	-	-	-	3.136,00	1.315,00	4.451,00
Dirección de Asuntos Indígenas, ROM Y Minorías (DIRM)	4.798,64	-	-	-	4.315,30	-	14.185,18	23.299,12
Total Mininterior	14.525,75	903,67	2.063,61	5.856,00	9.192,15	7.841,47	24.853,48	65.236,13

Fuente: Mininterior

La DCP destinó sus recursos para contratación de personal y operación logística. La DIRM y la DNARP los orientaron a CP de normas que afectan a las comunidades que representan.

¹⁰Decreto 2893 de 2011

¹¹ En concepto de la Defensoría del Pueblo y de la ONIC.



Ante la insuficiencia de estos recursos y con el fin de apoyar logísticamente al Mininterior para viabilizar los procesos de CP e impulsar los proyectos de Hidrocarburos e Infraestructura, la ANH celebró 5 convenios con Fonade por \$28.489,5 millones entre 2011 y 2016 y con la ANI a través de convenios interadministrativos.

- En cuanto a la función de "1. Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa que se requieran de conformidad con la ley"¹², el Mininterior no ha implementado una política integral con la CP. En la práctica cada entidad involucrada en el proceso se limita a cumplir su función, persistiendo las debilidades identificadas en los Conpes 3760 y 3762 de 2013. Esta situación ha llevado a que en algunos fallos judiciales¹³ se ordene la suspensión no sólo de algunos proyectos sino el aplazamiento en la solicitud de la consulta.

Lo anterior evidencia la falta de un líder que coordine la política. Por ejemplo, no se entiende cómo en algunas áreas declaradas reservas forestales¹⁴, pese a que el Gobierno ha designado zonas de resguardos, la ANLA expide licencia ambiental para proyectos en estos territorios.¹⁵

También se presenta el caso de proyectos en los cuales se otorga la licencia ambiental sin surtirse la CP, estando obligados a ello y desconociendo la jurisprudencia de la CC al respecto. Es el caso del Resguardo Vencedor Pirirí donde se adelantaron seis proyectos de

¹² Numeral 1, artículo 16 del decreto 2893 de 2011

¹³ Sent.T-547/10.

¹⁴ Cuando un terreno es designado como reserva natural, adquiere un estatus particular que impide su explotación comercial, la construcción de estructuras y otras cuestiones que podrían modificar sus condiciones naturales.

¹⁵ <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-dilema-consulta-previa/254088-3>



exploración petrolera con las respectivas licencias ambientales y sólo uno de ellos contó con la CP respectiva.¹⁶

- En relación con la función de "3. *Establecer directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas para realizar los procesos de consulta previa, de conformidad con lo establecido en la legislación sobre la materia*", se encontró que la guía expedida mediante la Directiva 10 de 2013 fue diseñada en forma general, lo que le impide atender las especificidades de cada tipo de consulta y conlleva a que sus indicadores de gestión no sean reales debido a que muchas consultas no cumplen con las etapas allí descritas. Un ejemplo de ello es que 479 surtieron como única etapa la de protocolización. Además no se evidencia que la implementación de dicha metodología haya agilizado el proceso como lo recomendó el Conpes 3762.
- Con relación a su función de "5. *Expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos*", se pudo establecer que sus bases de datos no registran la totalidad de comunidades, ubicación y extensión del territorio colectivo. Es el caso de 128 comunidades que debieron ser reconocidas por intermedio de fallo judicial, obligando la apertura de consultas. A partir de 2015 esta situación se intensificó ocasionando, en algunos casos, la prolongación de cronogramas, cancelación de licencias ambientales, desistimientos y suspensiones de los proyectos.

¹⁶Sentencia T-764 de 2015.

Además, el registro de existencia de comunidades no tiene en cuenta la propiedad del territorio ancestral¹⁷, desconociendo la jurisprudencia emitida por la CC que establece que el derecho fundamental a la propiedad colectiva se deriva del Convenio 169, en armonía con los artículos 58, 63 y 329 de la Constitución.

- Con respecto a la función a cargo de las direcciones de DIRM y DNARP “6. Coordinar y realizar los procesos de consulta previa para la adopción de medidas legislativas y administrativas del nivel nacional, de conformidad con los lineamientos acordados para el efecto”. Pese a que el Gobierno está obligado a consultar estas medidas en espacios apropiados, como la Mesa Permanente de Concertación (MPC), pues su incumplimiento es causal de declaratoria de inexecutable de las mismas, ha venido emitiendo actos administrativos y presentando al Congreso iniciativas sin el cumplimiento de este requisito¹⁸.

Adicionalmente, los voceros de la ONIC manifiestan que ni la Directriz Presidencial 10 de 2013 ni los decretos 2613 de 2013 y 1320 de 1998 cumplieron con el requerimiento de la consulta. Este último Decreto ha sido inaplicado por la CC en varias de sus sentencias al considerarlo lesivo de los derechos fundamentales y las Directivas son cuestionables por cuanto “*mediante [esas] norma[s] de derecho blando se hacen agregaciones normativas de reserva de ley estatutaria que escapan al control de constitucionalidad y legalidad (...) que terminan expropiando el contenido sustancial del derecho a la consulta.*”¹⁹

¹⁷**Territorios ancestrales** son aquellas tierras que históricamente han venido siendo ocupados y poseídos por las comunidades indígenas y de las cuales han debido desplazarse por diferentes razones. **Propiedad colectiva.** Propiedad de las comunidades indígenas de su territorio de permanencia o residencia y su territorio ancestral.

¹⁸Entre otros: Resoluciones 180241 y 0045 de 2012 del Ministerio de Minas y Energía, Ley de Restitución de Tierras, Ley de Víctimas, Ley Forestal, Estatuto de Desarrollo Rural y la Reforma al Código de Minas.

¹⁹<http://www.semillas.org.co/es/revisi>. Revisión crítica del derecho a la consulta previa de proyectos y sus procedimientos mencionando a Sánchez, 2012: 186.



- En relación con la función “7. Consolidar y actualizar la información del Ministerio del Interior sobre los procesos de consulta y los trámites de verificación, así como promover el conocimiento y difusión de los mismos (...)”, es claro que no hay un sistema de información consolidado y actualizado a nivel nacional, lo que dificulta su control y seguimiento tanto de consultas como de proyectos. En la base de datos del Mininterior existen vacíos que no permiten identificar algunas variables de la consulta como: líneas de tiempo, descripción de acuerdos, costo de la ruta metodológica, valor de las compensaciones y seguimiento a los acuerdos, entre otros.

En algunos procesos registrados en el SICOP se encontró que en las actas no se registra la identificación de algunos asistentes, se adjuntan actas que no corresponden al proceso, no se anexan actas de protocolización a pesar de surtida esta etapa, folios incompletos y/o ilegibles, impidiendo su lectura integral²⁰.

Amén de que la DCP no consolida las consultas realizadas por Medidas Administrativas de carácter general y legislativo. Aunque el Mininterior afirma que esta Dirección “*funge como facilitador para la estructuración y consolidación de la iniciativa, en nombre del gobierno*”²¹, esta interpretación no la exime del cumplimiento de la función enunciada.

Contrastando la información de las diferentes entidades públicas involucradas en la CP se encontró que relacionan consultas que el Mininterior no reporta y viceversa, además de no coincidir las fechas de celebración de las etapas.

²⁰ Proyecto 124 únicamente se relacionan como asistentes las comunidades. Acta de fecha 13/02/2012; Proyecto 827 algunas páginas no se encuentran y otras no son legibles para su lectura.

²¹ Oficio respuesta Mininterior a consulta de CGR. OFI18-3813-DCP-2500 de febrero de 2018. Página 13.



- En cuanto a la función "8. *Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de los procesos de consulta previa coordinados por esta Dirección y hacer las recomendaciones respectivas*", en concepto de las comunidades se presenta incumplimiento de los acuerdos, debido a la falta de una entidad garante de los mismos. La ONIC manifestó que de 1.350 acuerdos firmados desde la implementación de la consulta, sólo se ha dado cumplimiento al 3% aproximadamente, lo que ha generado desconfianza frente a los ejecutores. El incumplimiento de esta función quedó igualmente evidenciada en este estudio: de 1.310 consultas protocolizadas con acuerdos, solo se realizó seguimiento a 218, lo que significa que esta función tan solo ha sido cumplida en un 16,64%.

Esta situación se hace extensiva a los acuerdos de los PND, pese a que se consideran vinculantes. Al respecto la CGR manifestó que, de persistir este tipo de incumplimientos, se ponen en riesgo, entre otros, los establecidos en el PND 2014-2018²², porque:

- a) No son claras las fuentes de los recursos de las entidades del Gobierno Nacional para cumplir con los acuerdos, lo cual es requisito para la implementación efectiva de la política.
- b) Las entidades confunden los recursos apropiados en el marco de la oferta institucional ordinaria del Estado para los pueblos indígenas, con los que deben apropiarse para el cumplimiento de dichos acuerdos.
- c) A la fecha no se han concretado los indicadores de gestión y las metas en el marco de los acuerdos suscritos, lo que no permitiría medir objetivamente su avance.

²² CGR. Comunicado de prensa No 30 de febrero de 2016.

d) La situación macroeconómica y fiscal del país implicó aplazamientos y recortes en las vigencias fiscales 2015 y 2016, poniendo en riesgo el cumplimiento de los acuerdos en términos de distribución anual de los montos de inversión (20% en 2015, 30% en 2016, 30% en 2017, 20% en 2018) del presupuesto indicativo entre \$8 y \$11 billones establecido en el artículo 5º de la Ley 1753 de 2015.

- Al verificar el cumplimiento de la función "10. Proponer proyectos de ley, de actos o reformas legislativas, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial en coordinación con la Dirección de Asuntos Legislativos en materia de su competencia", se observó falta de voluntad política para adelantar un estatuto que adopte una única línea acorde con los precedentes jurisprudenciales. No es de recibo que el Gobierno nacional, en cabeza del Mininterior, venga presentando propuestas de una ley estatutaria de CP desde 2008 y sólo hasta 2016 haya radicado ante la Mesa Permanente de Concertación (MPC) el primer borrador del anteproyecto de ley *"Por la cual se adopta el procedimiento administrativo de consulta previa, se ordena la creación de la Unidad para la Consulta Previa en el Ministerio del Interior, y se dictan otras disposiciones"*, proyecto que posteriormente fue retirado.

El Mininterior, pese a ser el llamado a impulsar el proyecto de ley, no ha adelantado una gestión efectiva con el fin de conciliar las posturas que los otros actores han tomado frente a éste.

Los empresarios tienen serias reservas relacionadas con: la seguridad jurídica del procedimiento, del acuerdo y de la certificación, la concepción de la CP como derecho colectivo y no individual dada su naturaleza de derecho fundamental, la imposición de tasas (certificación y proceso), la

creación de una nueva Unidad de Consulta Previa y la demora que podría darse para que entre a funcionar dicha estructura.

Por su parte, las comunidades no han sido proclives a su promulgación por aspectos como:

- Consideran que ya existe la Ley 21 de 1991, por lo que solo es necesario formular unos protocolos metodológicos generales y desarrollar lo que exige esta Ley y la jurisprudencia.²³
- Se regularían tiempos de duración, costos y compensaciones, que les serían desfavorables y acelerarían su extinción física y cultural y coartaría su autodeterminación²⁴
- Uno de los puntos más álgidos que presenta este proyecto de ley es el relacionado con la definición del consentimiento: “(...) *es el resultado del conocimiento pleno, que no implica la facultar (sic) de decidir sobre la materia objeto de consulta*”²⁵. Es decir, que la comunidad esté informada del proyecto, no de su consentimiento, definición que choca con el concepto que tiene la CC.

3.2 Presentación de malas prácticas

Todo lo anterior facilita la presentación de malas prácticas al interior de la consulta por parte de los actores, tales como:

- Algunas comunidades manifiestan que “*no se ha realizado ninguna consulta ajustada a los estándares internacionales*” (Onic y Cnoa, 2011:

²³ Página Web ONIC. Noticias. Comunidad Nutabe de Orobajo le gana pulso jurídico en Consulta Previa a Hidroeléctrica Ituango.

²⁴ Idem.

²⁵ La silla vacía (2016). Así quiere el Gobierno que sea la consulta previa, consultado el 20/04/2018, en <https://lasillavacia.com/historia/asi-quiere-el-gobierno-que-sea-la-consulta-previa-58693>

42), debido a que no todas han sido previas, libres e informadas, sin un verdadero diálogo intercultural, sin tener en cuenta su opinión en la decisión final, sin realizar seguimiento a los acuerdos y, en algunos casos, negando la presencia de estas comunidades.

- Falta de criterios técnicos para determinar las compensaciones, lo que permite un alto grado de discrecionalidad de los actores y conlleva a la dilatación del proceso.
- Sustitución de compensaciones ambientales acordadas por dinero. Para la CGR este tipo de actuaciones constituye una transformación improcedente en el manejo de recursos, que contraviene la sentencia C-632 de 2011 de la CC.²⁶
- Aplicación de acciones que debieron ser desarrolladas por el Gobierno en ejercicio de sus funciones como medidas compensatorias que, además, no guardan proporcionalidad y no están atendiendo los impactos detectados en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).
- Fijación de compensaciones por debajo de las expectativas de las comunidades como consecuencia de la advertencia del Mininterior que en caso de no llegarse a “acuerdo alguno” el proceso culminará protocolizándose sin acuerdos. También se presenta el caso contrario de solicitud excesiva de beneficios y compensaciones por parte de las comunidades.
- Imposición de las rutas metodológicas a las comunidades con el argumento que de no aceptar los tiempos y el valor propuestos se surtirá el proceso por test de proporcionalidad y la empresa podría avanzar con los trabajos ²⁷. Adicionalmente, se presenta inoportunidad en la consignación de recursos para dicha ruta.

²⁶ Informe Final de la Auditoría de Cumplimiento de las medidas de compensación resultado de licencias ambientales ANLA; Corporinoquía, Cormacarena, Corantioquia, CAM y Corpoguajira” junio de 2017.

²⁷ Acta de pre consulta, 01/10/2014 proyecto 643, pág. 7. La defensora solicita se “explique a la comunidad en qué consiste el test de proporcionalidad”.



- Iniciación de proyectos sin cumplir con el requisito de la Consulta lo que ha llevado a las comunidades a tomar acciones legales y a la suspensión de aquellos.
- Cambios en los trazados de los proyectos sin ser consultadas las comunidades generando afectaciones negativas y prolongando el trámite predial, ambiental y de certificación y a su vez desgastando las entidades administrativamente.
- Generación de divisiones y conflictos al interior de las comunidades por ofrecimiento de prebendas, negociación individual y desinformación, entre otros²⁸.
- Algunos ejecutores, desatendiendo la institucionalidad estatal y la normatividad, adelantan consultas por su cuenta y riesgo, ya que de esta forma cuentan con un mayor margen de maniobrabilidad que les permite llegar a acuerdos más beneficiosos para ellos.
- Desnaturalización del proceso de CP. En aquellos casos en que culmina sin acuerdos, los proyectos finalmente se realizan, convirtiendo el mecanismo en un simple trámite en el cual no se tiene en cuenta la opinión de las comunidades, ni el fin de la consulta que no es otro que el de garantizarles el respeto de sus derechos fundamentales²⁹.
- Pérdida de legitimidad de los representantes ante la comunidad lo que dificulta, demora y, en algunos casos, impide que se adelante el proceso de consulta.³⁰

²⁸Kavilando, artículo "Vulneración de derechos étnicos al Cabildo Indígena Nutabe de Orobajo, por el proyecto Hidro-Ituango" consultado en <http://www.kavilando.org/index.php/2013-10-13-19-52-10/territorio/5053-vulneracion-de-derechos-etnicos-al-cabildo-indigena-nutabe-de-orobajo-por-el-proyecto-hidro-ituango>

²⁹Igual concepto manifiesta el Defensor del Pueblo en Acta de preacuerdos del Proyecto 643 Títulos Mineros. Por esto la comunidad manifiesta que el Mininterior cerró de manera irregular el proceso de CP.SICOP, pág. 9 al llamar a la concertación indicando que de cerrar la consulta sin acuerdo se estarían vulnerando los derechos de las comunidades. Este proceso se protocolizo sin acuerdos, según lo narrado en el acta, nunca se llegó a un análisis de los impactos, la consulta no prosperó por no llegar a un acuerdo frente al tiempo de la ruta metodológica.

³⁰<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-dilema-consulta-previa/254088-3>

- Existencia de autoridades étnicas que buscan beneficios particulares y tratan de sacar ventaja de las empresas o que obedecen a orientaciones políticas que pretenden frenar los proyectos.³¹
- Comunidades que migran a los lugares donde se inician proyectos para gozar de los beneficios sin tener derecho a ellos.
- Falta de toma de decisiones de la ANI³² derivadas de presuntos hechos de corrupción, que atrasaron los cronogramas de las obras viales 4G y deterioraron la calificación de riesgo perjudicando la aprobación de cierres financieros.

3.3 Evaluación

Los indicadores que tiene el Mininterior son orientados a medir las actividades realizadas pero no su objetivo de conciliación y negociación, menos aún el impacto esperado de avance en los POA, lo que evidencia que no hay una evaluación real del proceso y no miden su eficiencia, eficacia y efectividad. En cuanto a las medidas administrativas y legislativas no se tiene establecido ningún tipo de indicadores.

Entre sus indicadores de éxito está el de gestión “meses en el desarrollo del proceso entre las fases de pre-consulta y protocolización”, el cual presenta una reducción en el tiempo de realización de una consulta de ocho a cuatro meses para el periodo 2013 – 2017. La CGR considera que este resultado es inferior al real, teniendo en cuenta que algunas consultas presentan la realización de diferentes etapas en un mismo día, no incluye la solicitud de la consulta y, más grave aún, el tiempo para la expedición de la certificación. Además que, revisada la base de datos se detectaron las siguientes inconsistencias:

³¹FIP. La consulta previa: retos y dificultades. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/21>.

³² Portafolio (2018). Los contratos de vías 4G serían ajustados para cumplir plazos, consultado el 27/09/2018 en <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura/los-contratos-de-vias-4g-serian-ajustados-para-cumplir-plazos-520707>

- Sólo en 23 (0,49%) de las 4.713 consultas realizadas en el periodo de estudio se registró fecha en cada una de sus etapas.
- En 16 se reportó fecha solamente en la etapa de "solicitud", con el agravante de que 11 de éstas son anteriores al 2014.
- En 76 se pasó de una etapa cualquiera a la de cierre sin llevar a cabo la protocolización.
- En 648 la fecha de la primera etapa era anterior a la de solicitud, lo cual no es coherente. Igual situación se presentó al contrastar diferentes etapas.
- En 784 se registró una única etapa, así: 24 en cierre; 2 en seguimiento; 479 en protocolización; 1 en preacuerdo; 8 en talleres; 17 en apertura; 48 en pre consulta; 30 en coordinación y preparación y 175 por iniciar.
- En 372 se reportó la misma fecha para la solicitud, primera y última etapa y en 222 para su iniciación y terminación.
- Se encontró disparidad de tiempo entre las etapas de solicitud y protocolización así: Mientras que en 150 se realizaron en un mismo día, en otras 272 se prolongaron por más de dos años.
- En la mayoría de las consultas se excluyen algunas etapas de la Directiva 10 de 2013 establecidas con el fin de garantizar el acercamiento entre actores, la gestión oportuna y transparente del marco jurídico de la CP y de los POA, la concreción de la ruta metodológica, la resolución de inquietudes de las comunidades sobre sus impactos y medidas de manejo con el fin de formular los pre-acuerdos correspondientes.

Pese a las inconsistencias anotadas, se realizó un ejercicio con el fin de determinar la duración de una consulta del cual se evidenció:

- Solo en 23 consultas se pudo calcular la duración total del proceso (desde la etapa de inicio a cierre), arrojando un resultado promedio de seis meses. Es necesario aclarar que este tiempo se encuentra disminuido en razón a que en diez de ellas se realizaron etapas diferentes en un mismo día, lo que jalonó el promedio hacia abajo.

Teniendo en cuenta que estas no son representativas del total, se consideró necesario ampliar el análisis a las 4.713 mediante la contrastación de tiempos entre diferentes etapas, concluyendo que la duración total del proceso es mayor al presentado por el Mininterior, como se presenta a continuación:

- El promedio es de cinco meses solo calculándolo entre la solicitud y la primera etapa reportada.
- Desde la solicitud hasta el Cierre transcurrió un año y diez meses en promedio; vale la pena aclarar que el reportar fecha en Cierre no significa que se hayan surtido todas las etapas.
- En cuanto a medidas legislativas y administrativas el tiempo promedio fue de seis meses, contrario a las consultas de POA. En este caso no se evidencia la aplicación de las etapas establecidas por el Mininterior.

3.4 Análisis de los resultados

En este orden de ideas la CGR analizó las principales actividades del proceso a través de los siguientes indicadores. (Tabla 3-2):

Tabla 3-2
Indicadores de las consultas de acuerdo con el estado

INDICADOR	Fórmula	Resultado
Consultas protocolizadas	Protocolizadas/ total de solicitadas	64,48%
Consultas con acuerdo	Con acuerdo/ Protocolizadas	43,11%
Consultas sin acuerdo	Sin Acuerdo/ protocolizadas	40,28%
Consultas con seguimiento	seguimiento/ Protocolizadas	33,76%
Consultas cerradas	cierre/protocolizadas	31,23%
Consultas en cierre de las que se les realiza el seguimiento	cierre/seguimiento	92,50%
Consultas suspendidas	Suspendidas / total de consultas solicitadas	2,97%

Consultas desistidas	Desistimientos/ total de consultas solicitadas	6,07%
Consultas por Test	Test de proporcionalidad/ Consultas solicitadas	0,66%

Fuente: Base de datos reportada por la DCP del Ministerio del Interior. Cálculos CGR

Consultas Protocolizadas: de las consultas solicitadas se protocolizaron 3.039 (64,48%). Llama la atención que 1.224 (40,28%) culminaron “sin acuerdo”, lo que no fue un obstáculo para que los POA siguieran su curso. Teniendo en cuenta que la suscripción de acuerdos satisfactorios para las partes es uno de los indicadores de impacto de la política de CP y de buena gestión por parte del Gobierno, se puede afirmar que la gestión realizada por éste para llegar a un consenso o lograr el consentimiento es deficiente.

Consultas con Seguimiento: Pese a que el seguimiento de los acuerdos es función que debe atender el Mininterior³³, y en el sentir que el resultado es tan importante como el proceso, se observó que es bajo el porcentaje de verificación del cumplimiento de los acuerdos (33,76%), controvirtiendo la afirmación del Ministerio de “un 97% de consultas exitosas”.

Consultas Cerradas: Conceptualmente el proceso culminaría con la verificación del cumplimiento del 100% de los acuerdos. No obstante, a la CGR le llama la atención que el 31.23% de las CP está en esta etapa, con el agravante que algunas de estas fueron protocolizadas desde 1998. La consecuencia de esta situación es el desconocimiento sobre si el POA se realizó o no y cuál fue su impacto para cada actor.

Consultas Suspendidas: De las 140 consultas suspendidas, 123 han permanecido en este estado por más de dos años, sin que se registren las causas. Lo anterior evidencia una falta de gestión del Mininterior frente al ejecutor con el fin de conocer el estado real del POA y la fecha en la cual este reactivaría el proceso de consulta o desistiría de aquel en forma definitiva.

³³ Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de los procesos de consulta previa coordinados por esta Dirección y hacer las recomendaciones respectivas.

Consultas Desistidas: El Ministerio no reporta las causas de estas, es decir, si obedecen a las relacionadas con el proceso de la consulta o a variables exógenas, aspecto grave si se tiene en cuenta que tal situación se presenta en temas relevantes como el Ambiental (286) e Hidrocarburos (72).

Test de proporcionalidad: Este mecanismo se presenta cuando las comunidades no asisten a más de dos convocatorias sin justificación, lo que faculta al Gobierno a través de sus entidades encargadas determinar los impactos, compensaciones y, finalmente, la viabilización del POA. Teniendo en cuenta que solo el 0,66% (31) de las consultas se llevaron a cabo mediante éste, se puede concluir que las comunidades participan activamente del proceso.

Llaman la atención aquellos procesos iniciados en la etapa de protocolización, donde se estarían obviando actividades como: acercamientos entre actores, información oportuna y transparente del marco jurídico de la CP y de los POA, concreción de la ruta metodológica, resolución de inquietudes de las comunidades sobre sus impactos y medidas de manejo y formulación de pre acuerdos. El 55,58% se encuentran en el sector Medidas Administrativas y el 32,04% en el sector Eléctrico. No obstante, el 28,04% y 36,44% de dichos sectores respectivamente realizaron este mismo proceso en más de cinco etapas.

CONCLUSIONES

1. La Consulta Previa no es el principal obstáculo para el desarrollo de los Proyectos, Obras o Actividades como quiere hacerse ver. Prueba de ello es que de 4.713 consultas solicitadas durante el periodo enero de 2011 a enero de 2018, el 64,48% se protocolizó, y los proyectos relacionados con éstas continuaron su proceso, mientras el 35,52% restante se encuentra en etapas anteriores a su protocolización.

Adicionalmente, si bien han existido demoras en algunas Consultas, éstas se ocasionan por aspectos como: carencia de un registro actualizado de comunidades para expedición de la certificación, falta de coordinación entre las entidades públicas involucradas, rol pasivo del Ministerio del Interior, divergencias en determinación y/o medidas de mitigación de impactos, problemas de orden público y malas prácticas de los actores, entre otros.

En cuanto a los desfases en los cronogramas, el estudio de casos demostró que, además de los aspectos mencionados respecto a la Consulta, los proyectos se vieron afectados por factores ajenos a ésta, tales como: deficiencias en la solicitud y/o expedición de licencias ambientales, cambios en los trazados que implicaron modificaciones en las certificaciones y/o licencias, prórrogas en los contratos para la designación del amigable componedor, oposición de la ciudadanía a los peajes, dificultades para el cierre financiero, falta de toma de decisiones de la ANI y reforma organizacional de firmas de interventoría, entre otros.

2. El Ministerio del Interior no está cumpliendo con eficiencia y eficacia las funciones asignadas relacionadas con la CP y la información e indicadores que reporta no permiten el pronunciamiento sobre el éxito o fracaso de las Consultas y su impacto en el proyecto. Esta situación le impide generar alertas tempranas y, por ende, tomar las medidas necesarias para corregir a tiempo los obstáculos que pudieran estar afectando los cronogramas de los proyectos.

El Ministerio funge únicamente como facilitador en el cumplimiento de formalidades. Tan solo se ha enfocado en el aspecto instrumental de la consulta mediante la Directiva Presidencial 10 de 2013, la cual fue

diseñada en forma general conllevando a que sus indicadores de gestión no sean reales debido a que muchas consultas no cumplen y/o no requieren de las etapas allí descritas. Además, no se ocupa de la materialidad de los derechos de las comunidades ni de la viabilidad de los proyectos.

Después de 27 años, esta desarticulación resulta ser más responsabilidad del Estado que de las demás partes que intervienen en ella, pues no se ve un marco o política estructural que rectifique las divergencias y organice el proceso de manera integral, pese a la recomendación planteada en el Conpes3762 de 2013 en el sentido de expedir protocolos que regularicen y optimicen el proceso de consulta en procura del desarrollo oportuno de las obras, con las garantías respectivas hacia las comunidades.

3. El proceso requiere de una revisión debido a las deficiencias que presenta en su desarrollo, relacionadas con:
 - Los actores presentan un alto grado de discrecionalidad en el desarrollo de la consulta en razón a los vacíos en el acervo normativo y a la falta de construcción gradual, sólida y transparente de consensos a lo largo de ésta, lo que impide la aplicación del debido proceso.
 - La información reportada por el Ministerio del Interior presenta deficiencias en el registro y consolidación de las consultas, fechas, etapas, estados, proyectos y sectores, así como el valor de la ruta metodológica y de las compensaciones, impidiendo establecer el tiempo de duración de una consulta y el costo. Adicionalmente, para realizar el estudio de casos, se debió reconstruir cada uno de éstos a partir de información de diferentes entidades debido a que la suministrada por el Ministerio no permitió generar la trazabilidad desde

la solicitud de la certificación hasta su cierre identificando los incidentes que se hayan podido presentar durante su desarrollo.

- Al interior del proceso se presentan falencias en la expedición de las certificaciones; no se cuenta con un censo nacional de comunidades actualizado; no se posee un mecanismo que le permita verificar que los impactos identificados y valorados por las partes sean los idóneos para mitigar los efectos generados por los proyectos, además de existir deficiencias en los seguimientos a los acuerdos.
- Se vulnera el principio de oportunidad porque algunas consultas no se realizaron de manera oportuna, sino en el transcurso del proyecto. El clima de concertación se debería crear previamente, mediante estrategias de gestión del cambio entre los actores de una misma región. Aquel no se debe generar en el momento en que se discute el proyecto, menos aun cuando los inversionistas han invertido en éste y el gobierno ha realizado gestiones para llevarlo a cabo. De otra parte, la Consulta requiere de una visión común del desarrollo regional, generalmente compartida entre los actores, razón por la cual la gestión de ésta debería ser considerada dentro de las políticas y programas de desarrollo regional y no al margen de éstos.
- La finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento tampoco se ha puesto en práctica. La Consulta se ha desarrollado dentro de un ambiente de desconfianza que ha llevado a un clima confrontacional, por el interés de cada parte. La gestión del gobierno ha sido débil y no ha ayudado a corregir tal situación.

Estas malas prácticas se consideran inconvenientes en momentos en que nuestro país ha sido aceptado en la OCDE, precisamente, como Estado respetuoso de las buenas prácticas.

GLOSARIO

Análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo: Es la etapa en la cual se identifican los impactos y sus correspondientes medidas de manejo (prevención, mitigación, corrección o compensación)

Certificación: Es solicitada por persona natural o jurídica que desee ejecutar Proyectos, Obras o Actividades en el territorio terrestre y/o marítimo, quien deberá en primera instancia solicitar a la DCP del Mininterior el trámite de certificación con el objetivo de establecer si en el área de interés se registran o no comunidades étnicas sobre las cuales se deba garantizar el derecho fundamental a la CP. Tiene una vigencia de cinco años.

Compensación: Indemnización de los daños causados a los miembros de la comunidad, guardando proporción y relación directa con los impactos generados por el POA consultado a la comunidad; esta es asumida por el ejecutor del POA³⁴.

Consulta Previa: Derecho fundamental que tienen los pueblos tribales que les permite participar cuando se van a tomar medidas (legislativas y administrativas) o cuando se van a realizar POA dentro de sus territorios, buscando proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación.

Desistimiento: Renuncia a la continuación del proceso de CP por parte de los solicitantes del proceso.

Estado actual: Clasificación del estado en que se encuentra para la DCP el proceso consultivo.

Estudio Caso: Estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias concretas (Stake 1998).

³⁴ NÚMERO DE PROCESO:T 1900122130002017-00130-01

Etapa de Cierre: Se lleva a cabo una vez concluida la ejecución del proyecto técnico y cumplidos a cabalidad los acuerdos establecidos en el acta de protocolización de la CP.

Etapa Coordinación y Preparación: En esta se identifican las entidades públicas que tienen competencia relacionada con el POA que se consultará, y se convocan a una reunión para conocer sus puntos de vista.

Etapa de Pre-acuerdo: Se definen de manera preliminar los posibles acuerdos y compromisos. Entre la comunidad étnica consultada y la empresa que desarrolla el proyecto en su territorio.

Etapa de Pre-consulta: Diálogo previo con los representantes de las comunidades étnicas involucradas, con el propósito de definir la ruta metodológica que debe seguir el ejecutor del POA, y los términos en que será realizado el proceso según las especificidades culturales de cada una de las comunidades étnicas.

Etapa de Protocolización: Etapa en la cual se formalizan en un acta los acuerdos definitivos entre la empresa y la comunidad étnica consultada.

Etapa de Talleres: Acto mediante el cual el Gobierno, responsable de coordinar las consultas previas, declara oficialmente iniciado el proceso y se hace la respectiva capacitación a las comunidades étnicas sobre los asuntos formales de la consulta, así como de los aspectos técnicos, ambientales y sociales del POA a desarrollar.

Etapa de seguimiento: Asegura que lo protocolizado en la CP sea efectivamente realizada por las partes, según los plazos acordados con las comunidades étnicas.

Suspensión: Interrupción provisional del proceso por: solicitud de la entidad ejecutora, por orden público, orden judicial, etc.

Test de proporcionalidad: Se presenta cuando las comunidades involucradas son notificadas más de dos veces y no justifican su incapacidad de asistir o no se manifiestan y el proceso de consulta es realizado por los

ejecutores y con las entidades del Gobierno las cuales determinan los impactos y sus compensaciones.

BIBLIOGRAFIA

Agencia Nacional de Infraestructura. (2018, 2 de septiembre). Los contratos de vías 4G serían ajustados para cumplir plazos. *Portafolio*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/los-contratos-de-vias-4g-serian-ajustados-para-cumplir-plazos-520707>.

Cabildo indígena de Nutabe de Orobajo. (2016, 28 de noviembre). Vulneración de derechos étnicos al Cabildo indígena Nutabe de Orobajo, por el proyecto Hidro-Ituango. *Kavilando*. Recuperado de <https://kavilando.org/lineas-kavilando/territorio-y-despojo/5053-vulneracion-de-derechos-etnicos-al-cabildo-indigena-nutabe-de-orobajo-por-el-proyecto-hidro-ituango>

Cámara Colombiana de Infraestructura (noviembre de 2017). Revolución de infraestructura: una apuesta que llegó para quedarse. En J. Caicedo (Presidencia), XIV Congreso Nacional de la Infraestructura. Congreso llevado a cabo en Cartagena, Colombia.

Contraloría General de la República. (22 de febrero de 2016). Se incumplirán inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, acordadas con comunidades indígenas y afrodescendientes en Consulta Previa. Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2016?p_p_id=101_INSTANCE_JI4Sa8JtmjbW&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=118_INSTANCE_UixrmF0fHuSj_column1&p_p_col_count=1&101_INSTANCE_JI4Sa8JtmjbW_delta=20&101_INSTANCE_JI4Sa8JtmjbW_keywords=&101_INSTANCE_JI4Sa8JtmjbW_advancedSearch=false&101_INSTANCE_JI4Sa8JtmjbW_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&101_INSTANCE_JI4Sa8JtmjbW_cur=10

Contraloría General de la República. (2017). Informe de Auditoría. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA. Vigencia 2016. Disponible en <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/748685/INFORME+FI+NAL+ANLA+-+2016.pdf/e6a99561-a8d0-4324-bb4d-35774cfc3bf5?Version=1.0>

Constitución política de Colombia [Const.] 1991. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucionpolitica_1991.html

Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional. (1 de julio de 2010) Sentencia T547/10. [MP Gabriel Mendoza].

Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional. (16 de diciembre de 2015) Sentencia T764/15. [MP Gabriel Mendoza].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007, mayo). Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica. 2007. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombianacion.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2013, agosto). Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos – PINES. Documento CONPES 3762, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: http://www.icde.org.co/sites/default/files/12.CONPES%203762%20de%202014_0.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2013, agosto). Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales. Documento CONPES 3760, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3760.pdf>

Directiva Presidencial N° 10 (2013). Guía para la realización de consulta. Presidencia República de Colombia. Disponible en https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/12_directiva_presidencial_nde_10_del_07_de_noviembre_2013_4.pdf.

Directiva Presidencial N° 01 (2010). Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales. Presidencia República de Colombia. Disponible en https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/13directiva_presidencial_01_de_2010.pdf

Decreto No. 1088 de 1993. Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. Diario Oficial de junio 11 de 1993. República de Colombia. Disponible en http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Decreto_1088_1993.pdf

Decreto No. 1320 de 1998. Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. Diario Oficial 43.340, del 15 de julio de 1998. República de Colombia. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/co-decreto-1320-98-consulta-previa-indigenas-2.pdf>

Decreto No. 1745 de 1995. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 42.049 del 13 de octubre de 1995. República de Colombia. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-1745-de-1995-2>

Decreto No. 2164 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. Diario Oficial 42.140 del 7 de diciembre de 1995. República de Colombia. Disponible en <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto2164de1995.pdf>.

Decreto No. 200 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45.086 del 3 de febrero de 2003. República de Colombia. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1845174>

Decreto No. 2820 de 2010. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Diario Oficial 47.792 del 5 de agosto de 2010. República de Colombia. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1912297>

Decreto No. 2957 de 2010. Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano. Diario Oficial 47.793 de agosto 6 de 2010. República de Colombia. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/presidencia-decreto-2957-de-2010.pdf>.

Decreto No. 2893 de 2011. Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. Diario Oficial República de Colombia. Disponible en https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_28934976.pdf

Decreto No. 4633 de 2011. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Diario Oficial 48.278 del 9 de diciembre de 2011. República de Colombia. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1547958>

Decreto No. 4634 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano. Diario Oficial 48.278 del 9 de diciembre de 2011. República de Colombia. Disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44972>

Decreto No. 4635 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Diario Oficial 48.278 del 9 de diciembre de 2011. República de Colombia. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1548336>

Decreto No. 2613 de 2013. Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa. Diario Oficial 48.980 del 20 de noviembre de 2013. República de Colombia. Disponible en <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1472845>

Decreto No. 2633 de 2014. Por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio número 169 de la OIT, y se adicionan los artículos 13, 16 y 19 del Decreto número 2664 de 1994. Diario Oficial 49.340 del 19 de noviembre de 2014. República de Colombia. Disponible en

[http://www.suin-juriscol.gov.co/
viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1437757)

Gobierno. (2012, 27 de febrero). El dilema de la consulta previa. *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-dilema-consulta-previa/254088-3>

Ley No. 21 de 1991. Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Diario Oficial 39.720 de marzo 6 de 1991 de la República de Colombia. Disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37032>

Lewin J. (2016, 11 de noviembre). Así quiere el Gobierno que sea la consulta previa. Recuperado de <https://lasillavacia.com/historia/asi-quiere-el-gobierno-que-sea-la-consulta-previa-58693>

Ministerio del Interior. (2014). ABC de la Consulta Previa. Bogotá D.C., Colombia: Lewis Energía Colombia, Inc. Disponible en <https://consultaprevia.mininterior.gov.co/prensa/publicaciones/abc-de-la-consulta-previa>

Ministerio del Interior. (2018). Sistema de Información de Consulta Previa. Disponible en <http://sicop.mininterior.gov.co/poas/>

Murcia, D. (2014, 14 de septiembre). Revisión crítica del derecho a la consulta previa y sus procedimientos. *Revista Semilla*. Recuperado de <http://www.semillas.org.co/es/revisi>

Organización Internacional del Trabajo. (1989, 27 de junio). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. [Convenio 169 de 1989].. *Revista Semilla*. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

Salinas Orduz, Natalia. (2014). La consulta previa en Colombia. Instituto de Investigación en ciencias sociales udp. Facultad de ciencias sociales e historia. Documento de trabajo ICSSO – No. 3 / 2014. Disponible en <https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2011/03/La-Consulta-previa-en-Colombia-Natalia-Orduz.pdf>

Sánchez, E. (2012, 14 de agosto). La consulta previa: retos y dificultades. *FIP. Fundación ideas para la paz*. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/21>

