



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONSULTA PREVIA COMO UN INSTRUMENTO
ESTRATÉGICO EN EL POMCA DEL RÍO BOGOTÁ.**

ANA LORENA BARRUETO MUÑOZ
MÓNICA LIZETTE CALDERÓN URREGO

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
DIVISIÓN DE INGENIERÍAS
ESPECIALIZACION EN GESTIÓN TERRITORIAL Y AVALÚOS
2017



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

TABLA DE CONTENIDO

PALABRAS CLAVES.....	4
1. JUSTIFICACIÓN	6
2. OBJETIVOS	8
A. Objetivo General	8
B. Objetivos específicos	8
3. ANTECEDENTES	9
4. MARCO CONCEPTUAL.....	15
A. CONSULTA PREVIA	15
B. PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL DE CUENCA HIDROGRÁFICA (POMCA)	18
5. NORMATIVAS Y DOCUMENTOS SOPORTE	20
6. METODOLOGÍA.....	21
A. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA.....	21
B. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	21
C. FASES DEL PROYECTO	21
7. ALCANCE Y LÍMITES	22
8. RESULTADOS	23
9. IMPLICACIONES O CONSECUENCIAS SOCIOCULTURALES Y ÉTICAS.	29
10. PERTINENCIA, IMPACTO.....	30
Interrelación existente entre la Consulta Previa y la Gestión Territorial como beneficio para las Comunidades Indígenas.	30
11. CONCLUSIONES	32
10. RECOMENDACIONES.	34
11. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.....	35
12. RECURSOS DISPONIBLES.....	36
13. PRESUPUESTO	37
14. BIBLIOGRAFÍA	41

LISTA DE TABLAS

<i>Tabla 1: Sentencias relacionadas con la consulta previa</i>	12
<i>Tabla 2. Descripción de los pasos específicos en la fase de Gestión.</i>	17
<i>Tabla 3. Pasos específicos en las etapas de Pre consulta y Consulta previa</i> ____	24



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

<i>Tabla 4. Matriz de ruta metodológica consulta previa. Actualización POMCA río Bogotá.</i>	26
<i>Tabla 5: Cronograma de actividades</i>	35

LISTA DE MAPAS

<i>Mapa 1: Localización Cuenca Rio Bogotá</i>	38
<i>Mapa 2: Localización comunidades indígenas sobre la cuenca del Rio Bogotá</i>	39
<i>Mapa 3: Estructura Ecológica Principal</i>	40

LISTA DE ESQUEMAS

<i>Esquema 1: Etapas del proceso de consulta previa.</i>	15
<i>Esquema 2: Fases Misionales del Proceso de Consulta Previa.</i>	16
<i>Esquema 3: Fases POMCA.</i>	19
<i>Esquema 4: Fases del proyecto</i>	21
<i>Esquema 5: Ruta metodológica de la etapa de Pre-Consulta</i>	26



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

LOCALIZACIÓN DEL PROYECTO

La actualización-ajuste del POMCA del río Bogotá se adelanta para la cuenca alta, media y baja del río Bogotá, la cual incluye un total de 47 municipios, no obstante, cabe mencionar que las comunidades indígenas de interés, se encuentran en el municipio de Chía, Cota y Sesquilé- Cundinamarca.

PALABRAS CLAVES

Consulta previa

Derecho fundamental que tienen los grupos étnicos a participar en el concepto de proyectos, obras, actividades y medidas legislativas y administrativas que, de una u otra manera, afecten sus territorios, cultura y forma de vida. La consulta previa se constituye en un mecanismo jurídico que busca garantizar a los grupos étnicos el derecho fundamental a la participación, en su calidad de sujetos colectivos de derechos y actores fundamentales en la diversidad cultural de la Nación, mediante procedimientos apropiados, por intermedio de sus instituciones representativas, con el fin de determinar la magnitud y calidad de las eventuales afectaciones y establecer acuerdos con respecto a las medidas que sean propuestas en esas circunstancias.

Comunidad o parcialidad indígena

Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes (Artículo 2º. Decreto 2164 de 1995).

Cuenca hidrográfica

Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar (Artículo 3º. Decreto 1640 de 2.012)

Etapas de Pre-consulta

Instancia preliminar de acercamiento con los representantes del grupo étnico, en la cual se les informa acerca de las generalidades, circunstancias y propósitos de la consulta por realizar con el colectivo total de las comunidades que conforman el conglomerado étnico.

Participación Ciudadana



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

Es la herramienta que posee la comunidad para alcanzar eficiencia y transparencia en la gestión de la administración pública y que puede contribuir a consolidar los procesos democráticos, con finalidad de entablar una relación directa con las autoridades públicas y ser aprobadas.

Plan de ordenación y manejo de la Cuenca Hidrográfica.

Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico. (Artículo 18. Decreto 1640 de 2.012)

Principios de la Consulta Previa

Conjunto de fundamentos y conceptos que establecen parámetros y criterios que deben regir el desarrollo de la consulta previa. Los principios más esenciales asociados a la consulta son la buena fe, claridad y transparencia de la información, enfoque diferencial, relacionamiento apropiado, igualdad, alteridad, respeto y cumplimiento.

Resguardo Indígena

Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas a favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política de Colombia de 1991, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos indígenas son una institución legal y socio-política de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio. (Artículo 21, Decreto 2164 de 1995).

Territorios indígenas

Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales (Artículo 2º. Decreto 2164 de 1995).



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

1. JUSTIFICACIÓN

Comprender la concepción del territorio desde las diferentes perspectivas de las entidades territoriales (departamento, **municipios**, distritos y **territorios indígenas**¹), partiendo del artículo 2º de la ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) en donde se define el ordenamiento territorial como el *“un instrumento de planificación (...) y un proceso colectivo de construcción colectivo de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, **étnica y cultural e identidad regional y nacional**”*. (Negrilla fuera del texto)

Si dentro de los principios rectores del ordenamiento territorial se encuentran la diversidad, multietnicidad y la autonomía, con este trabajo se busca comprender, exponer y plasmar cómo se protege y conserva la integridad de cada una de los territorios indígenas que puedan verse inmersos y/o afectados dentro de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) el cual tendrá algún efecto dentro del desarrollo económico, social y ambiental del país.

Pues si bien existen métodos de participación como la consulta previa, la cual es un derecho fundamental y por ende es un trámite obligatorio para tener la viabilidad de cualquier Proyecto, Obra o Actividad (POA), se busca comprender cuál es el manejo de la gestión territorial en territorios con áreas de reglamentación especial (territorios colectivos resaltando los territorios indígenas), por tanto la ejecución y planeación, se deben concebir como un proceso participativo el cual deben estar sustentados bajo una coordinación y cooperación de diferentes actores de la sociedad civil, teniendo en cuenta que cada comunidad indígena aunque comparta algunos elementos comunes tienen diferentes características respecto a sus culturas, por ejemplo, la dimensión de las comunidades indígenas sobre el territorio nacional, datos de censo del año 2005 del DANE, revelaron que en Colombia existen 87 pueblos indígenas reconocidos y como dato adicional se tiene el 31.5% de la superficie continental colombiana en titularidad de territorios indígenas.

¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. ARTÍCULO 329.** La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte. **PARÁGRAFO.** En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

En esta oportunidad se usó diferentes documentos relacionados con el proceso de actualización del plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Bogotá, el cual tiene grandes aspectos de importancia en cuanto a gestión territorial se refiere, pues la cuenca alta del río Bogotá es el principal conector dentro de la estructura ecológica regional de la cuenca del río Bogotá, en ella se pueden identificar diferentes ecosistemas de páramo y de bosque alto andino, además es una zona de recarga hídrica y se pueden hallar diversas especies, tanto de flora y fauna.

Dado que es a partir de 2015 cuando se inicia la inclusión de la consulta previa en Planes de Ordenación de Cuencas en el país según decreto del Ministerio de Ambiente (Decreto 1640 de 2012), se decide evidenciar si el proceso de consulta previa se desarrolla acorde a las exigencias de la normatividad existente para dicho proceso.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

2. OBJETIVOS

A. Objetivo General

Analizar el proceso de consulta previa como un instrumento estratégico en la actualización del POMCA del Río Bogotá.

B. Objetivos específicos

- Presentar el proceso de consulta previa y la forma como se propone ser adelantada en las diferentes fases de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas- Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA).
- Presentar y analizar el avance del proceso de la consulta previa durante el desarrollo de este trabajo en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Bogotá.
- Analizar el posible beneficio de incluir un proceso de consulta previa como requisito para el desarrollo de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA).



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

3. ANTECEDENTES

Colombia es un país multicultural, por tal motivo, desde la Constitución Política de 1991 se reafirman los procesos culturales y se da una identidad más marcada a los sectores étnicos existentes, por lo tanto el Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural, según lo señala el Art. 7 de la Carta Política y que a partir de ella se han venido reconociendo para las comunidades indígenas, derechos políticos, económicos y sociales, con los que antes no contaban.

Ahora bien, la Constitución ratifica en temas de territorio y territorialidad a los resguardos, los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo tanto, estos resguardos ganaron autonomía política y jurídica, no obstante esta autonomía debe estar bajo las leyes nacionales y en ningún momento pueden ser inconstitucionales.

El Decreto 2164 de 1995, Art. 21, define legalmente el término resguardos como: *“...una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y sus sistema normativo propio”*

No obstante, antes de la promulgación de la carta política de 1991, hacia 1989 Colombia ratificaba el Convenio 169 de la OIT² sobre los pueblos indígenas y tribales, en las cuales se comprometía a desarrollar acciones necesarias en pro de los grupos étnicos, buscando así salvaguardar su identidad y desarrollo.

El Art. 6 inciso a) de este convenio dice que los gobiernos deberán: “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”³, a su vez, existen otros apartes en la Constitución Nacional de 1991 que competen a los grupos colectivos en cuanto a su territorio, autonomía, recursos, democracia, educación, entre otros,

² Conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra el 7 de junio de 1989.

³ Tomado de la página web:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

los cuales se han visto vulnerados, por decirlo de alguna manera, porque afectan algunos de estos apartes.

A continuación algunos ejemplos en cuanto a territorio y territorialidad.

➤ **Sentencia No. T-428/92⁴**

“Los habitantes de la Comunidad Indígena de Cristianía, como los habitantes de cualquier terreno inestable geológicamente, no tienen por qué estar condenados a afrontar las consecuencias perjudiciales que surgen de la realización de obras que, ignorando negligentemente la fragilidad del terreno, desencadenan daños y perjuicios.

a. El resguardo indígena de Cristianía, ubicado en jurisdicción del municipio de Jardín departamento de Antioquia, se ha visto afectado por la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera que de Remolinos conduce a Jardín, continuación de la "troncal del café", vía contratada por el Ministerio de Obras Públicas con el consorcio de ingenieros Solarte.

b. El terreno donde se halla asentada la comunidad presenta una falla geológica, conocida con anterioridad tanto por las autoridades como por los integrantes de la comunidad, hecho este que al parecer no se tuvo en cuenta al momento de tomar la decisión de ampliar la vía en mención”

En ese orden de ideas, no es posible que el Estado o los particulares afecten el ambiente sin tener en cuenta la zona y a su vez a sus habitantes, por ese motivo se exigió en esta sentencia, realizar estudios de impacto ambiental y tomar medidas necesarias para no seguir afectando a la comunidad.

➤ **Sentencia No. SU-039/97⁵**

Hacia el año de 1992, la Sociedad Occidental de Colombia y en asociación con Ecopetrol, inició ante elINDERENA los trámites necesarios para obtener la licencia ambiental requerida para poder adelantar exploraciones sísmicas en el Bloque Samore, para constatar la existencia de pozos y/o yacimientos petroleros en una zona que comprende los municipios de Saravena, Tame y Fortul en el departamento de Arauca, Cubará en el departamento de Boyacá, y Toledo en el departamento Norte de Santander, con una extensión aproximada de 208.934 hectáreas, dentro de la cual se encuentran resguardos indígenas y parques

⁴ Tomado de la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-428-92.htm>

⁵ Tomado de la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

naturales. El INDERENA realizó los correspondientes estudios que resultaron ser viables para la ejecución de dicho proyecto, sin embargo, la licencia no debió expedirse ya que, no hubo un requisito, la participación y consulta de la comunidad U'wa, por lo tanto, se afectaron los derechos fundamentales de las personas que representa el actor y de dicha comunidad. En efecto, se desconocieron los derechos contenidos en la Constitución en los artículos 7, derecho a las minorías étnicas; 286, 329 y 357, derecho al territorio; 330, derecho a la autodeterminación; 10, derecho a la lengua; 70, 95-8, 72, derecho a la cultura étnica; derecho a seguir viviendo; 40, 79, derecho a la participación social y comunitaria. En los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la O.I.T. y del art. 76 de la ley 99 de 1993, se hace consistir en que el Estado debe explotar los recursos naturales dentro de los territorios ocupados por indígenas respetando dicha integridad, siendo necesario, en consecuencia, que se haga la respectiva consulta a la comunidad indígena que va a resultar afectada con dicha explotación y que se busque la concertación. Por lo anterior, la Corte Constitucional ordena hacer efectivo el derecho fundamental de participación de la comunidad U'wa.

Sentencia No T-652 DE 1998⁶

“Suspensión llenado y funcionamiento de embalse en pueblo indígena”

“Mediante Resoluciones No. 27 (Febrero 20, 1989), No. 142 (Diciembre 18, 1992) y No. 167 (Diciembre 14, 1992), el Gobierno Nacional declaró de utilidad pública e interés social el territorio necesario para la construcción del proyecto hidroeléctrico Urrá I bajo la administración de la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA). El proyecto lo inició ISA en 1980, pasó a ser responsabilidad de CORELCA en 1982, y en 1992 se creó para manejarlo la Empresa Multipropósito Urrá S.A.”

Algunos de los derechos que se estaban violando al hacer el embalse eran: derecho a la propiedad colectiva de grupos étnicos, derecho a la integridad cultural del pueblo indígena, derecho a la supervivencia del pueblo indígena Embera-Katio del Alto del Sinú, entre otros. Se estaban violando porque se expide una licencia ambiental por parte del INDERENA a CORELCA para la construcción de las obras civiles y la desviación del río Sinú sin realizar una consulta previa con el pueblo indígena y que según la Ley 21 de 1994 se debía haber adelantado.

En estas sentencias se expresa la protección a los territorios indígenas por parte del Estado y más aún, cuando haya lugar a explotaciones de recursos naturales en territorio indígena. Por tal motivo, actualmente existen unos lineamientos y una guía

⁶ Tomado de la página web: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-652-98.htm>



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

para la realización de una consulta previa, que como lo dice el Ministerio del Interior⁷: “Debe utilizarse como herramienta de coordinación interinstitucional, para el logro de la eficiencia administrativa y las prácticas de buen gobierno, en los procesos de consulta previa a las comunidades étnicas para el desarrollo de proyectos, como obras o actividades”

A continuación un resumen de otras sentencias relacionadas con los derechos de los territorios indígenas:

Tabla 1: Sentencias relacionadas con la consulta previa

JURISPRUDENCIA	
CORTE CONSTITUCIONAL	
T-428 de 1992	El resguardo indígena de Cristianía, ubicado en jurisdicción del municipio de Jardín departamento de Antioquia, se ha visto afectado por la ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera que de Remolinos.
SU-039 de 1997	Explotación de recursos naturales en territorio indígena y otorgamiento de licencia sin una consulta previa en la Comunidad U'WA.
T-652 de 1998	Suspensión llenado y funcionamiento de embalse y otorgamiento de licencia sin una consulta previa a la comunidad EMBERA-KATIO.
SU-383 de 2003	La Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana OPIAC demanda la protección transitoria de sus derechos fundamentales a la vida, existencia comunitaria, medio ambiente sano, libre desarrollo de la personalidad, debido proceso y derecho a la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectan, que estarían siendo quebrantados por los accionados al ordenar y autorizar la fumigación de cultivos ilegales, en sus territorios.

⁷ Directiva Presidencial No. 10 Guía para la realización de consulta previa.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

JURISPRUDENCIA	
CORTE CONSTITUCIONAL	
T-880 de 2006	Miembros del Pueblo Indígena Motilón Barí, caciques, líderes e integrantes de las distintas comunidades que lo conforman, demandan la protección de sus derechos a la diversidad étnica y cultural, a la participación en las decisiones que los afectan, a la vida y a la integridad, que consideran vulnerados, porque el Ministerio del Interior y de Justicia expidió una certificación que los desconoce y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial una licencia ambiental, para adelantar una explotación y exploración de petróleo en su territorio, sin consultarlos.
C-461 de 2008	Demanda de inconstitucionalidad de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 por omisión del deber estatal de consulta previa a comunidades y grupos étnicos que pueden resultar afectados por normas de dicho plan.
T-769 de 2009	La comunidad Bachidubi, Resguardo Río Murindó asegura que el proyecto Mandé Norte, para la exploración y explotación de una mina “de cobre, oro, molibdeno y minerales concesibles”, en los departamentos de Antioquia y Chocó, genera un impacto ambiental grave en este territorio.
T-547 de 2010	Se concede licencia ambiental para la construcción y operación de un puerto multipropósito en el municipio de Dibulla, Departamento de la Guajira sin que hubiera surtido proceso de consulta previa con comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta.
T-129 de 2011	Firma del contrato cuyo objeto consistió en el “mejoramiento de la vía Acandí-Unguía” sin consulta previa para llevarse a cabo ni normas ambientales afectando al resguardo Chidima-Tolo y Pescadito.
T-693 de 2011	Realización del proyecto Oleoducto de los Llanos, desde el campo Rubiales hasta las facilidades del CPF-Cusiana, sin cumplir con la consulta previa a que tiene derecho el Pueblo Indígena Achagua y Piapoco.
T-698 de 2011	Se concede una licencia para la construcción de una estación base de telefonía celular de la empresa Comcel S.A. en un predio que está ubicado en un territorio reconocido ancestralmente como jurisdicción del resguardo indígena Cañamomo-Lomapieta sin llevarse a cabo un análisis ambiental, social y cultural y no hubo una consulta previa.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

JURISPRUDENCIA	
CORTE CONSTITUCIONAL	
T-993 de 2012	Se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa, la integridad étnica y el debido proceso de todos los integrantes de dicha colectividad al adelantar la construcción del proyecto variante el Guamo en su territorio ancestral y afectar de manera negativa su entorno natural y el yacimiento arqueológico que allí se encuentra.
T-1080 de 2012	Resguardo Indígena Paniquita, interpuso acción de tutela en contra de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM-, por considerar que dicha entidad vulneró los derechos fundamentales del resguardo al debido proceso, a la consulta previa y a la autonomía y administración.

***Fuente:** Elaboración propia a partir de normatividad Consulta previa.*

Si bien se puede observar en la tabla anterior, la mayoría de sentencias son por demandas hechas por comunidades indígenas a las cuales se les vulnera el derecho a consultar cuando existen procedimientos o intereses sobre su territorio. Cabe mencionar que este derecho y otros, están desde hace más de 20 años y sin embargo son vulnerados, entonces nos preguntamos ¿qué estamos haciendo mal? ¿En qué paso y por qué no se respetan los procesos con los territorios indígenas?

Todos los antecedentes aquí presentados hacen relación a sentencias resultado de problemáticas de comunidades étnicas con procesos de desconocimiento de sus derechos, referentes al territorio frente a obras que han generado impacto por realización de obras de infraestructura o de explotación de hidrocarburos; aún no se encuentran publicadas reclamaciones asociadas con el desarrollo de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas.



4. MARCO CONCEPTUAL

A. CONSULTA PREVIA

Se crea como derecho fundamental para los diferentes grupos étnicos del país, este proceso funciona como un dialogo intercultural en el cual se busca la participación de las comunidades frente a la toma de decisiones para un proyecto, obra o actividad (POA). Este proceso tiene tres características esenciales pues debe ser: libre, previo e informado.

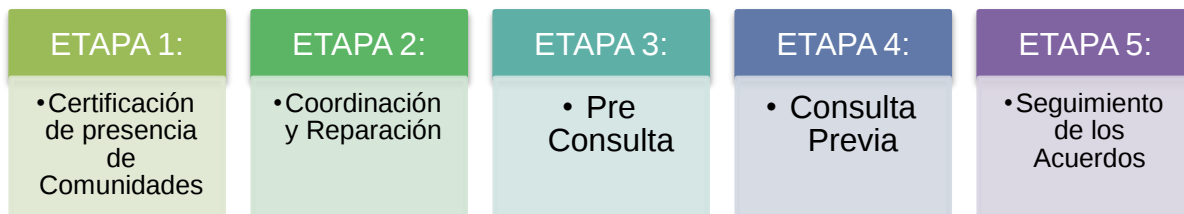
Nota: Se debe entender por **libre** al hecho de no tener interferencias y/o presiones, **previa** que debe ser anterior a la aprobación y aplicación de cualquier medida legal y a la ejecución del proyecto, obra o actividad (POA) e **informada** pues se debe dar a conocer a plenitud el objeto del proyecto obra o actividad.⁸

El proceso de consulta previa, está compuesto con cinco (5) **etapas** (Ver esquema 1), las cuales se desarrollarán en dos (2) **fases** (Ver esquema 2). Todo este proceso se encuentra regido bajo algunos principios orientadores como lo son: buena fe, transparencia, legitimidad, participación, representatividad, entendimiento intercultural los cuales tendrán un impacto directo frente a las decisiones a tomar.

En el desarrollo de este proceso que debe ser libre de las malas prácticas que pueden incidir en el resultado del proceso de consulta previa, se debe establecer que las malas prácticas⁹ hacen referencia a lo siguiente:

1. Suministrar información incompleta, imprecisa o restringirla.
2. Irrespetar los tiempos de la consulta o generar dilación.
3. Falta de claridad en la representación de las comunidades.
4. Desconocer los usos y costumbres de las comunidades

Esquema 1: Etapas del proceso de consulta previa.



Fuente: Directiva Presidencial N°.10 Guía para la realización de Consulta Previa. (07 de Noviembre de 2.013)

⁸ Ministerio de Interior

⁹ ABC de la Consulta Previa. Guía para el desarrollo del proceso de consulta previa. Ministerio del Interior. Bogotá-Colombia, 2014



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

Estas cinco etapas determinadas dentro de la directiva presidencial 10 de 2.013 se ejecutan a lo largo de las fases misionales de la siguiente manera:

Esquema 2: Fases Misionales del Proceso de Consulta Previa.

FASE 1: CERTIFICACION	FASE 2: GESTIÓN
• Solicitud • Concepto (Cartográfico, Geográfico y Espacial) • Verificación • Certificación • Notificación	• Coordinación y Reparación • Preconsulta • Consulta • Seguimiento • Cierre

Fuente: Elaboración propia a partir del ABC de la Consulta Previa. Guía para el desarrollo del proceso de consulta previa. Ministerio del Interior. Bogotá-Colombia, 2014

Dentro de la **fase de Certificación** se ejecuta las siguientes acciones:

- I. Una solicitud para la expedición de una certificación de presencia de comunidades étnicas en el área de influencia ante la Dirección de Consulta Previa, esta solicitud debe estar llena es su totalidad y existen unos requisitos mínimos como el nombre y descripción del proyecto, coordenadas geográficas o planas, un CD con las coordenadas, además de contener un shape con el area del polígono.
- II. El concepto cartográfico se emite en relación a la solicitud de certificación haciendo uso de las diferentes bases de datos; cuando se determina que esta información no es suficiente se requiere una visita a terreno, esto dando paso a la siguiente acción de verificación.
- III. La verificación se realiza en compañía del solicitante y de los líderes de las comunidades a fin de presentar un concepto geográfico y espacial.
- IV. Si la información existente es suficiente, se da paso a la certificación de la presencia de las comunidades, la cual es emitida por la dirección de Consulta Previa y el tiempo de su expedición esta sujeto a si es necesario una verificación en terreno.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

- V. Finalmente, se da paso a la notificación la cual puede darse personalmente o por aviso. Si se llega a certificar la presencia de comunidades étnicas, se hace necesario solicitar el inicio del proceso de **CONSULTA PREVIA**.

Tabla 2. Descripción de los pasos específicos en la **fase de Gestión**.

PRE-CONSULTA	CONSULTA PREVIA
1. Definir el equipo de trabajo. 2. Convocar a las partes, además se debe incluir a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo. 3. Efectuar una reunión con la comunidad para explicarles en que consiste la consulta, todos los derechos y deberes que tiene la comunidad. 4. Quien propone el POA debe exponer todos los aspectos relacionados en el proyecto junto con los impactos-implicaciones a los representantes de la comunidad, en este paso surgirán posibles inquietudes por parte de la comunidad. 5. Se debe definir una ruta metodológica en la cual se fijen los lugares y fechas en las cuales se deben fijarse las reuniones.	1. Convocar a las partes, además se debe incluir a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo. 2. Con todas las partes involucradas se definen las diferentes medidas de manejo con el fin de prevenir, corregir, mitigar las posibles afectaciones que ha de generar el POA. 3. Las partes involucradas deben definir los acuerdos, involucrando cada uno de las medidas de manejo, junto con los plazos de ejecución para cada una de estas. 4. Los acuerdos se protocolizan mediante el acta de acuerdos y con ello se deben elegir los diferentes miembros del grupo de seguimiento

Fuente: *Elaboración propia a partir del ABC de la Consulta Previa. Guía para el desarrollo del proceso de consulta previa. Ministerio del Interior. Bogotá-Colombia, 2014*

El proceso de consulta previa culmina con el seguimiento para verificar el cumplimiento de los tiempos acordados con las comunidades indígenas. Cuando ya se verifiquen el cumplimiento de cada uno de los acuerdos, se debe efectuar una última reunión de cierre de la consulta.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

B. PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL DE CUENCA HIDROGRÁFICA (POMCA)

Según el decreto 1640 de Agosto de 2.012, el Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de una cuenca se entiende como el planteamiento del uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables de manera que consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura física-biótica de la cuenta y particularmente de sus recursos hídricos, así como mantener un equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de dichos recursos, pues constantemente se busca generar actividades que conlleven a la conservación, protección, restauración y prevención de deterioro de la cuenca.¹⁰

En el artículo 23 del decreto 1640 de 2.012 se establece algo importante en los planes de ordenación encaminado a constituir al POMCA como norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial según el artículo 10 de la ley 388 de 1997.¹¹

Las fases que se ejecutan en un Plan de Ordenación y Manejo Ambiental de Cuenca Hidrográfica – POMCA son las siguientes:

¹⁰ Secretaría Distrital de Ambiente

¹¹ *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.* En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes: 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales. 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente. 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley

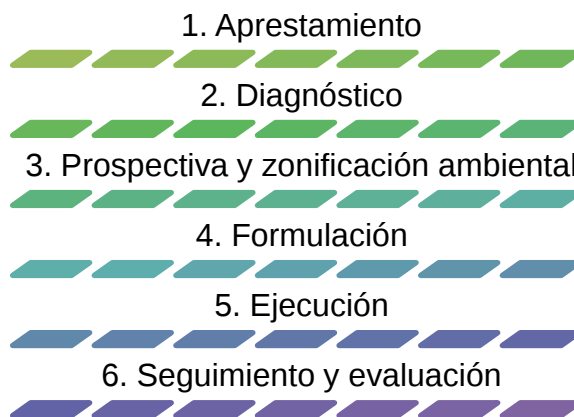


UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

Esquema 3: Fases POMCA.

Artículo 26. Decreto 1640 de Agosto de 2.012



Fuente: Elaboración propia a partir de las fases del POMCA

Estas fases según el artículo 58 del decreto 1640 de 2.012 están caracterizadas de la siguiente manera:

1. Aprestamiento. Se conformará el equipo técnico necesario para realizar y acompañar la formulación e implementación del plan, se definirá el plan de trabajo, la estrategia de socialización y participación y la logística, entre otros aspectos.

2. Diagnóstico. Se identificará y caracterizará la problemática generada por desequilibrios del medio natural, la degradación en cantidad o calidad de los recursos naturales renovables, los riesgos naturales y antrópicos estableciendo las causas, los impactos ambientales, entre otros aspectos.

3. Formulación. Se definirán los proyectos y actividades a ejecutar por la autoridad ambiental competente, con el fin de solucionar la problemática identificada en el diagnóstico, estableciendo el cronograma de ejecución, costos y responsables.

4. Ejecución. Se ejecutarán los proyectos y actividades, conforme a lo dispuesto la fase de formulación.

5. Seguimiento y evaluación. Se realizará el seguimiento y la evaluación del Programa, conforme a las metas e indicadores planteados en el respectivo programa, con el objeto de definir los ajustes a que haya lugar.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

5. NORMATIVAS Y DOCUMENTOS SOPORTE

1. Constitución política.
2. Decreto 1640 del 02 de Agosto de 2.012
3. Directiva presidencial N°. 10. Guía para la realización de consulta previa.
4. Resolución 0138 de 31 de enero de 2014 “Por la cual se re alindera la Reserva Forestal Protectora la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras determinaciones”
5. Convenio N° 1288 de 2014 suscrito entre la CAR, CORPOGUAVIO, ONF Andina, Conservación Ambiental. Objeto: Formular el plan de manejo de la Reserva Forestal Protectora- Productora Cuenca Alta del Río Bogotá y del documento Limite de Cambio Aceptable.
6. Informe Final. Volumen III. Estrategia participativa. Ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) Rio Bogotá. Anexo 1. Consulta Previa.



6. METODOLOGÍA

A. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

Analizar el proceso de consulta previa y su relación con el POMCA y con las comunidades indígenas localizadas en los Municipios de Chía, Cota y Sesquilé-Cundinamarca, donde se analizó el proceso de consulta previa como instrumento estratégico en la actualización del POMCA del Río Bogotá.

B. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Se optó por un estudio de caso, el cual está definido como la investigación empírica, en donde se estudia un fenómeno actual dentro de un contexto, en este caso se trata de ver la correlación entre un plan de ordenación como es la actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Bogotá y un proceso de consulta previa determinado y exigido por ley, algo totalmente innovador dentro de los planes de ordenación.

C. FASES DEL PROYECTO

Esquema 4: Fases del proyecto



Fuente: Elaboración propia



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

7. ALCANCE Y LÍMITES

El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA), es reglamentado bajo el Decreto 1640 del 02 de Agosto de 2012, en donde se tiene como novedad y de obligatorio cumplimiento, el desarrollo de la consulta previa.

Por lo anterior, el alcance de este trabajo es presentar y analizar, el paralelo existente entre las diferentes fases de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA), y las etapas de la consulta previa, entendida esta como el derecho fundamental que tienen los grupos étnicos de decidir sobre las diferentes medidas en proyectos, obras y/o actividades, desarrolladas dentro de su territorio.

Los resultados están basados en el desarrollo de la etapa de pre consulta, ejecutada en el año 2016 dentro de la fase de aprestamiento del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Bogotá, ya que para continuar con el proceso de consulta previa se debe realizar cada una de las actividades y objetivos pactados en la ruta metodológica trazada a mediados del año 2016. Esta ruta metodológica está sustentada en las dos reuniones previas con la comunidad dadas en los meses de noviembre y diciembre de 2015.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

8. RESULTADOS

En la fase de aprestamiento del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) se realizó la identificación de los diferentes actores y una visualización de los grupos étnicos. Los actores fundamentales que participaron en este proceso fueron: la comunidad indígena Muisca de Cota, comunidad indígena Muisca de Sesquilé, comunidad indígena Kichwa de Sesquilé y el único resguardo indígena: Muisca de Fonqueta y Cerca de Piedra.

Para dar inicio a la explicación de desarrollo de cada una de estas partes del proceso se debe partir fundamentalmente de los siguientes artículos del Decreto 1640 de 2.012:

Artículo 18. Parágrafo 5°. *Si las determinaciones que se profieran en el proceso de formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas inciden de manera directa y específica sobre comunidades étnicas, se deberá realizar de manera integral y completa la **consulta previa** específica exigida por el bloque de constitucionalidad, de conformidad con las pautas trazadas para ello por la doctrina constitucional.*

Artículo 30. De la fase de aprestamiento. Parágrafo. *En fase de aprestamiento se deberá desarrollar la pre consulta de la consulta previa a las comunidades étnicas cuando a ello haya lugar, de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal efecto.*

Artículo 33. De la fase de formulación. Parágrafo. *En fase de formulación se deberá desarrollar la consulta previa a las comunidades étnicas cuando a ello haya lugar, de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal efecto.*



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

Tabla 3. Pasos específicos en las etapas de Pre consulta y Consulta previa

Pre-Consulta	1. Designacion del equipo de trabajo.
	2. Convocatoria de reuniones.
	3. Presentación del derecho.
	4. Presentación del POMCA
	5. Determinación del objetivos de consulta y fijación de la ruta metodológica.
Consulta Previa	1. Convocatoria de reuniones.
	2. Reuniones de análisis e identificación de impactos, formulación de medidas de manejo.
	3. Reuniones para la formulación de acuerdos
	4. Protocolización

Fuente: Elaboración propia a partir de la directiva presidencial N°. 10 -Guía para la realización de Consulta Previa

La Corporación Autónoma Regional-CAR efectuó dos reuniones de Pre-Consulta con las comunidades certificadas en donde el objetivo general era presentar el estudio o proyecto a las comunidades y suministrar la información necesaria para su debido conocimiento.

En estas reuniones, el propósito fue ilustrar a los asistentes, sobre la definición, alcances y principales componentes del POMCA del río Bogotá, que será objeto de actualización parte de la Corporación Autónoma Regional-CAR.

Los temas expuestos fueron:

- a) Definición y propósitos del POMCA.
- b) Fases del POMCA.
- c) Identificación del área de influencia de la cuenca del río Bogotá.
- d) Localización de las comunidades indígenas en la cuenca del río Bogotá.
- e) Alcances y componentes de la actualización del POMCA del río Bogotá.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

- f) Descripción de actividades documentales por desarrollar en el área de estudio.

La primera reunión tuvo lugar el día 22 de noviembre en Zipaquirá, allí participaron miembros de las comunidades indígenas, delegados del Ministerio del Interior, representantes del consorcio Huitaca y representantes de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Luego de la verificación de asistentes y de los actos de protocolo, las personas designadas por la dirección de Consulta previa del Ministerio del Interior, dan inicio a la presentación del marco jurídico y antecedentes de la consulta previa; terminada dicha presentación, se inicia un dialogo entre los representantes de las comunidades indígenas para percibir si fue comprendido el concepto expuesto por parte del Ministerio del Interior.

El propósito de la esta primera reunión era fijar la ruta metodológica del proceso de pre consulta, en la cual se fijarían las actividades y la manera por medio de la cual se ejecutaría el proceso y no la de toma de decisiones frente a la actualización del POMCA río Bogotá.

Además se le indicó a la comunidades indígenas, que la corte constitucional en sus diferentes sentencias expone la importancia de brindar de manera clara y concisa toda la información del proyecto, para que ellos puedan analizar cada una de las ventajas y desventajas que pueda tener el proyecto; así mismo se explicó sobre la Directiva Presidencial 10 de 2013 y cada una de las etapas y principios de buena fe, en la que se hizo énfasis de que cada acuerdo y compromiso adquirido debía ser de carácter colectivo y no particular

Una vez terminada la presentación por parte de las personas delegadas del Ministerio de Interior- Dirección de Consulta Previa, las comunidades indígenas solicitaron un espacio autónomo y allí se definió que era necesario una segunda reunión para seguir dialogando sobre el proceso de consulta previa.

La segunda reunión tuvo lugar el 05 de Diciembre, allí se realizó la presentación del proyecto por parte de la Corporación Autónoma Regional-Cundinamarca una vez terminada la explicación de las generalidades del proyecto, se dio paso a las preguntas por parte de las comunidades, una vez resueltas las dudas, el delegado del consorcio Huitaca inicia la explicación de la ruta metodológica para este proceso.

La Corporación Autónoma Regional-CAR y el consorcio Huitaca fijaron las siguientes rutas metodológicas para la etapa de pre consulta y consulta previa, toda vez que estas etapas deben estar de la mano con las fases de aprestamiento,

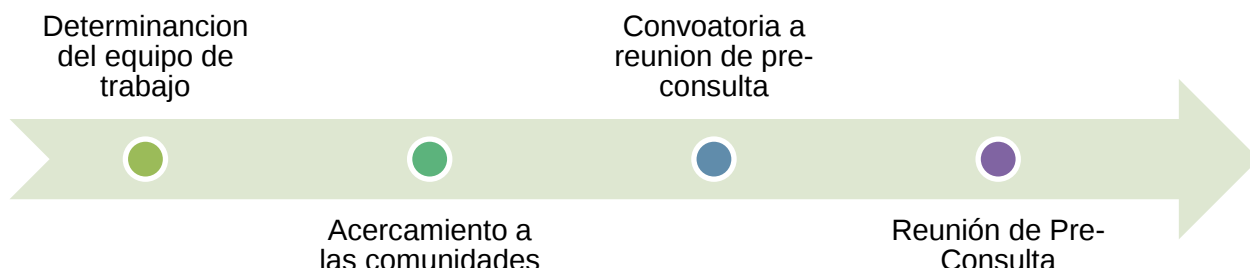


UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

diagnóstico, prospectiva-zonificación y formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica POMCA:

Esquema 5: Ruta metodológica de la etapa de Pre-Consulta



Fuente: Elaboración propia con base a presentación de la Actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) Del Río Bogotá, 2016

Tabla 4. Matriz de ruta metodológica consulta previa. Actualización POMCA río Bogotá.

ETAPA DE CONSULTA PREVIA		
FASE DEL POMCA	ACTIVIDAD	OBJETIVO
Fase de Diagnóstico.	Apertura de consulta previa	Instalar y abrir el proceso de consulta previa
	Rituales de armonización.	Recorrer lugares del río Bogotá para el entendimiento de la ancestralidad cosmogónica muisca asociada al río y a su cuenca.
	Actividades de línea base	Realizar un taller de línea base dirigido a organizar las actividades del proceso de recolección de información de reconocimiento de la cultura y el territorio
		Identificar y caracterizar el territorio.
		Realizar un taller de socialización de la línea base.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

ETAPA DE CONSULTA PREVIA		
FASE DEL POMCA	ACTIVIDAD	OBJETIVO
Fase de prospectiva y zonificación	Taller de identificación de impactos, amenazas y riesgos, con el fin de proponer las medidas de manejo ambiental y gestión del riesgo	Realizar un taller de identificación de impactos y medidas de manejo.
		Realizar un taller de identificación de riesgos y amenazas, con el fin de formular medidas de gestión del riesgo.
	Reunión de formulación de pre-acuerdos	Formular los pre-acuerdos con base en los impactos, riesgos y medidas identificados.
	Espacio de reflexión interna de la comunidad	Desarrollar un espacio autónomo de reflexión de la comunidad que le permita entender los compromisos, alcances y objetivos de los pre-acuerdos.
Fase de formulación	Reunión de protocolización de acuerdos	Ajustar y concertar los acuerdos que han sido formulados en la reunión de pre-acuerdos.
	Elección del comité de seguimiento de acuerdos	Elegir los representantes de la institucionalidad y de la comunidad que harán seguimiento al cumplimiento de los acuerdos protocolizados.

Fuente: Consorcio Huitaca. Documento Final. Ruta Metodológica de la Consulta Previa contemplada para la Actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) Del Río Bogotá, 2016

Una vez conocida la matriz de la ruta metodológica por parte de las comunidades indígenas, se decide aceptar dicha matriz, sí solo sí se incorporan las siguientes solicitudes:

1. La siguiente reunión se debe realizar donde nace el Río Bogotá, como lugar sagrado.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

2. Incluir los diferentes lugares sagrados para la comunidad.
3. Se deberá contar con los “saberes de los mayores”

Finalmente, las comunidades indígenas comprendieron a plenitud, tanto el sentido de la consulta previa, como los alcances del proyecto. Para la siguiente reunión, se deben tener en cuenta las siguientes fases:

- a) Análisis e identificación de impactos.
- b) Formulación de medidas de manejo
- c) Formulación de acuerdos.
- d) Protocolización.

Así mismo, dentro de las etapas proyectadas y requeridas para el proceso de consulta previa (en trámite) para el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) el cual se asignará por parte de la Corporación Autónoma Regional por medio de un concurso de méritos, el cual tendrá por objeto *“DESARROLLAR LA CONSULTA PREVIA DEL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO BOGOTÁ A LAS COMUNIDADES ÉTNICAS PRESENTES EN LA CUENCA CERTIFICADAS POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR”*, este define las siguientes etapas de trabajo para el proceso de consulta previa de la siguiente manera:

- a) Planeación.
- b) Línea de base cultural y ambiental.
- c) Reuniones interinstitucionales.
- d) Taller de impactos y de manejo de medidas.
- e) Taller de Reflexión.
- f) Taller de Pre-acuerdos.
- g) Taller de protocolización.
- h) Logística



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

9. IMPLICACIONES O CONSECUENCIAS SOCIOCULTURALES Y ÉTICAS.

Mostrar a la comunidad académica y a todos los interesados a quienes allegue el presente documento, el trabajo interdisciplinario que tiene inmersa la gestión territorial, para la toma de decisiones en el ámbito nacional, departamental y municipal. Todo proyecto, obra y actividad, que se localice y/o esté involucrado con los territorios colectivos debe contar con un proceso de reconocimiento a los derechos fundamentales de participación de las comunidades étnicas.

Por lo anterior, y desde el punto de vista de las implicaciones relacionadas con el bien común, la calidad de vida, la equidad, la solución de conflictos y demás asuntos relacionados con los aspectos humanísticos, se hace uso de diferentes recursos legales por medio de los cuales se busca la participación ciudadana, pues en esta oportunidad se quiere resaltar los beneficios que trae consigo un proceso de consulta previa para un proyecto ambiental en el sector de Cundinamarca, con la finalidad de respetar, hacer partícipes y rescatar las identidades culturales, es decir, impulsar el fortalecimiento de la mayoría de las conectividades ecológicas que puedan tener las comunidades étnicas en la búsqueda de los referentes ancestrales para ellos.



10. PERTINENCIA, IMPACTO

El impacto de este trabajo en donde se efectuó la pre-consulta de la consulta previa y se tiene proyectada la consulta previa para comunidades indígenas en el proceso de actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Bogotá es alto por varias razones:

1. Por primera vez y con obligatoriedad de ley, un plan de ordenación exige el desarrollo del proceso de Consulta Previa.
2. En este Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Bogotá, en las comunidades indígenas fue necesario consultarles los siguientes dos temas:
 - a) Actividades de línea base¹², caracterización de las comunidades y territorio.
 - b) Talleres de identificación de impactos y riesgos en donde se crea la formulación de las medidas de manejo.

La importancia de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) es la planificación de uso y manejo de los recursos naturales, mantener el equilibrio existente entre un aprovechamiento sostenible junto con la conservación de la cuenca hidrográfica, articulación de las entidades públicas y privadas junto con la participación ciudadana, determinación es la oferta y demanda de los recursos naturales existentes entre otras.

La articulación de un POMCA como instrumento de planificación de uso y manejo de recursos naturales con los diferentes instrumentos de gestión de uso del suelo los cuales están definidos por los diferentes entes territoriales (Plan de Ordenamiento Territorial en sus diferentes clasificaciones).

Interrelación existente entre la Consulta Previa y la Gestión Territorial como beneficio para las Comunidades Indígenas.

Antes de hablar de interrelación, debemos entender qué es la gestión, qué es el territorio y finalmente qué es la gestión territorial.

La gestión es el conjunto de acciones y/u operaciones relacionadas entre sí, que se necesitan para lograr conseguir o resolver algo. Cuando hablamos de territorio nos

¹² Entiéndase por línea base, la ruta lógica que deben pasar las entidades y las comunidades indígenas certificadas en el proceso de consulta previa para el desarrollo de Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Bogotá



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

referimos a aquellos lugares que han sido ocupados por alguna especie, de ahí la diferencia entre el espacio, por lo tanto, un país es la suma de territorio y espacio. Finalmente, se puede decir que la gestión territorial involucra el uso de herramientas que ayudan a generar, mantener y administrar los recursos de un territorio, permitiendo la articulación entre las dinámicas propias de la parte rural, como de la parte urbana.

Por lo tanto, la gestión territorial se entiende como la consolidación de la visión territorial, es decir, la integración de diferentes recursos, tales como humanos, económicos, naturales, políticos, sociales, entre otros, en donde se pretende y/o se tiene como meta satisfacer las necesidades de toda la población.

Por lo tanto, la participación en el proceso de consulta previa para la ordenación y planificación del territorio es un tema de gran importancia, que puede llegar a ser tan complejo o tan sencillo, puesto que se está introduciendo a diferentes actores en la toma de decisiones sobre el territorio, lo que indica a su vez, diferentes puntos de vista, necesidades, que dependiendo del contexto, el proceso se puede desarrollar rápido o lento.

La gestión territorial y la consulta previa, van de la mano, pues estos procesos tienen como objetivo el intercambio real y actualizado de la información entre la entidad, consorcio, consultor, etc. y las comunidades, en especial las indígenas que se encuentran en el área de investigación.

Se hace necesario resaltar, que la gestión territorial debe estar articulada entre los diferentes entes territoriales, cada vez, que cada uno es responsable de la toma de decisiones en su territorio, lo que no indica, que estas no puedan afectar de manera directa o indirecta los instrumentos de gestión y planificación de cada ente.

De los beneficios que se podrían mencionar, es que la interacción entre ambas partes, permite recolectar información confiable, frecuente, real y económica, lo que a su vez facilita al consultor, realizar un seguimiento de la misma y poder a futuro, retroalimentar a las comunidades con los resultados de la ordenación del territorio, puesto que cada día se generan importantes cambios de tipo socio-culturales, socio-económicos, socio-espaciales, etc. y se necesita la articulación de dichos cambios.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

11. CONCLUSIONES

1. Por primera vez, un plan de ordenación exige por obligatoriedad de ley la consulta previa como medio para el desarrollo, ejecución y aplicación del plan de ordenación.
2. El tiempo de desarrollo de la consulta previa está orientado según la normatividad del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) de la siguiente manera, en la fase de aprestamiento se debe desarrollar la pre consulta y en la fase de formulación se deberá desarrollar la consulta previa, por lo anterior, se demuestra que estos dos procesos deben ir de la mano para la continuidad de cada uno de ellos.
3. Con los resultados de la fase de la pre consulta en el proceso de del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) río Bogotá, es posible afirmar la necesidad de la consulta previa, ya que, con el acercamiento a las comunidades indígenas se obtiene una correcta identificación del territorio, por lo tanto, el impacto para este POMCA fue positivo, tanto para las comunidades indígenas, como para las demás.
4. Los costos en los que incurre esta consulta previa según información de la Corporación Autónoma Regional – CAR, la cual estableció un concurso de méritos para la asignación de la consulta previa sería de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$ 451.261.037) IVA incluido; existe una gran dificultad en este proceso, toda vez que este concurso se declaró desierto por parte de la CAR, ya que los dos oferentes que se presentaron, no cumplían con los requisitos del proceso, por lo tanto, el proceso de la consulta previa y consecuentemente la aplicación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) se retrasan hasta que no sea adjudicado el proceso.
5. Dentro de los beneficios de la consulta previa se puede encontrar el detalle establecido por normatividad legal, que da la posibilidad de establecer etapas de trabajo puntuales, en donde cada una de estas han de generar diferentes productos cuantificables para tener un real seguimiento de cada una de las etapas de trabajo establecidas para la consulta previa.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

6. El factor diferenciador de la consulta previa para un plan de ordenación está asociado a los alcances que este puede tener en cuanto a la zonificación ambiental, es decir, la ocupación de forma segura del territorio y la preservación de los recursos renovables.
7. La participación de los diferentes actores dentro del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) se da como un proceso continuo y a largo plazo, en el cual se debe tener una constate retroalimentación con los diferentes actores acorde a los productos y avances que se den en las etapas de trabajo teniendo así una participación activa.
8. Cabe aclarar que el proceso de consulta previa para el POMCA, es diferente de otros procesos, ya que, solo se obtenían registro de impactos y pago por beneficios, en esta consulta previa se buscan generar consensos que conduzcan a la protección, uso y conservación del medio.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

9. RECOMENDACIONES.

1. Una gran dificultad que se puede dar para la ejecución de una consulta previa en el sector público, es el pliego de condiciones junto con el presupuesto de la disponibilidad de los recursos a pagar para este tipo de procesos, por tal motivo, las entidades encargadas de los recursos deben tener en cuenta los tiempos de cada requisito para no generar contra tiempos y retrasar todo el proceso.
2. Es necesario hacer seguimiento a posibles modificaciones del decreto por parte del Ministerio de Ambiente respecto a la obligatoriedad de realizar consulta previa a comunidades étnicas para la formulación de los POMCAS dado que en algunas áreas del país estos procesos han limitado el desarrollo de los POMCAS dado que las comunidades étnicas esperan de las consultas previas procesos de pago por impactos que no es el caso de los procesos de ordenamiento del territorio.
3. Si se desea extender por algún estudiante, la continuación de este trabajo, se debe tener en cuenta toda la etapa de pre consulta y los lineamientos fijados en la ruta metodológica, para la fase de consulta previa, toda vez, que se deben cumplir con cada uno de los parámetros acordados. Así mismo, se deben tener en cuenta los sistemas de información geográfica para explicar con claridad la localización de las comunidades indígenas y la diferencia entre parcialidades y resguardos indígenas.
4. Se debe tener en cuenta los tiempos de cada fase y etapa del proceso, y, determinar, en caso tal, de un atraso y/o retroceso en el proyecto, establecer los motivos por los cuales sucedieron, para así generar alternativas de solución para la reducción de tiempos y llevar a cabo la total ejecución del proceso.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

10. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Tabla 5: Cronograma de actividades

ACTIVIDADES	2015		2016												2017
	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abril	Mayo	Jun	Jul	Agosto	Sept	Oct	Nov	Dic	Ene
Idea del proyecto															
Investigación sobre territorios colectivos															
Investigación sobre consulta previa															
Investigación sobre el ajuste del POMCA Cuenca Alta del Río de Bogotá															
Consulta con especialistas en POMCA's															
Consulta con el consultor de la pre-consulta previa															
Enlazar los anteriores temas															
Anteproyecto															
Correcciones															
Anteproyecto ajustado															
Proyecto Final															

Fuente: Elaboración propia



11. RECURSOS DISPONIBLES

Los recursos con los que se cuenta son los siguientes:

Recursos humanos:

- Funcionarios de la CAR que están participando en el pre consulta y otros que han participado en anteriores procesos de consulta previa.
- Funcionarios del consorcio Huitaca
- Funcionarios del Ministerio del Interior- Dirección de Consulta Previa

Recursos físicos:

- Computadores
- Procesos de consulta previa anteriores.
- Planes de ordenamiento territorial.
- Videos y fotografías de las reuniones con las comunidades indígenas.
- Plegable de la pre consulta.
- Actas de reunión
- Carta de invitación a las comunidades indígenas
- Ruta metodológica de la consulta previa contemplada para la actualización del POMCA del río Bogotá.
- Presentación sobre *“Introducción al proceso de actualización ajuste del POMCA del río Bogotá”*



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

12. PRESUPUESTO

Definir el valor de una consulta previa actualmente se ha convertido en una especie de mercado, ya que depende del lugar, el tiempo, recurso humano, sin embargo la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ha realizado estudios de mercado con la finalidad de establecer el presupuesto, dando como resultado valores entre \$200.000.000 y \$800.000.000 millones de pesos.

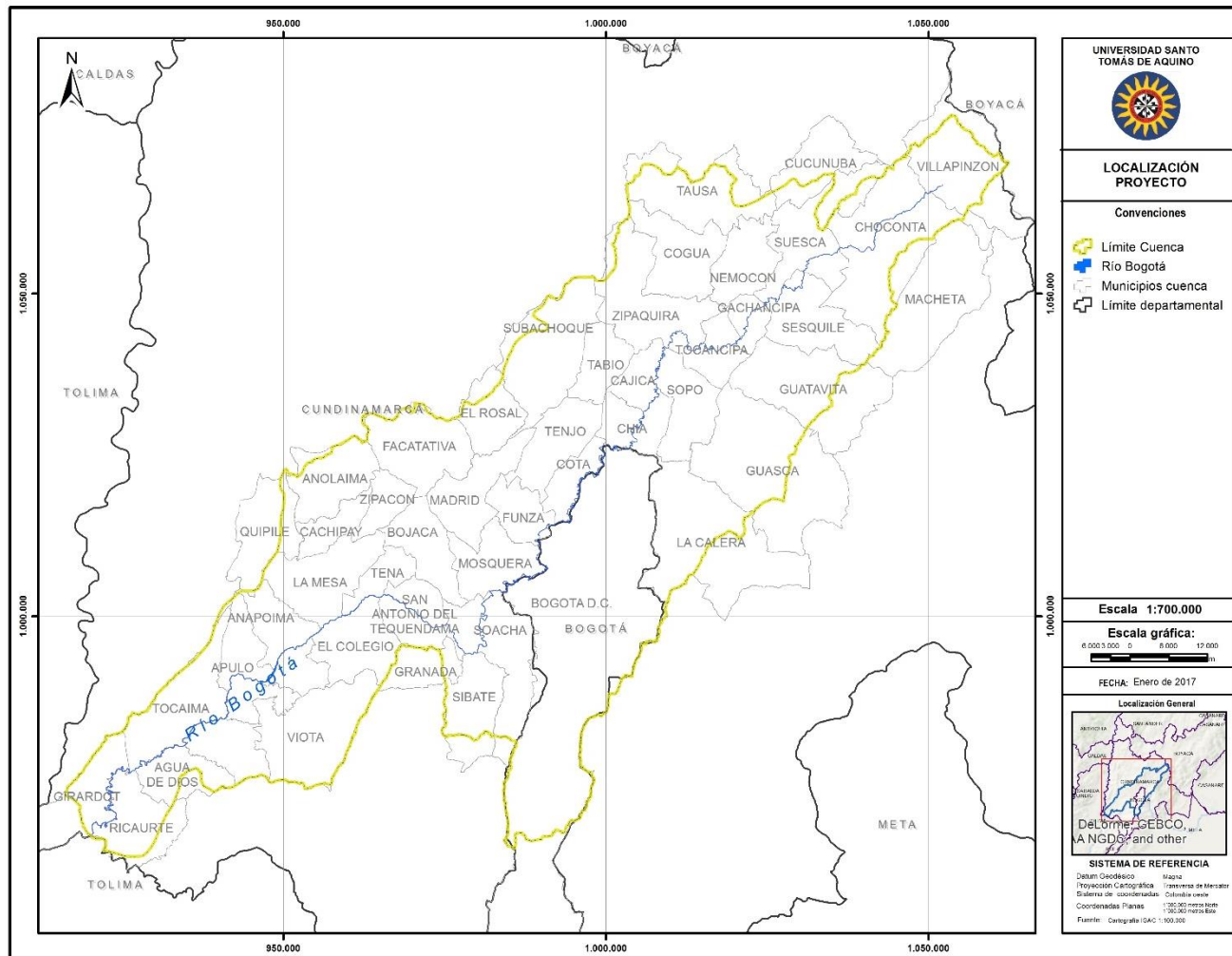
La anterior afirmación se conoce en el mes de agosto de 2016, sin embargo, para el mes de diciembre del mismo año, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR tiene proyectado un concurso de méritos en donde se han proyectado un valor de 451 millones aproximadamente para la ejecución de la consulta previa el cual se ejecutará en la cuenca del Río Bogotá.

Para el mes de octubre de 2016, la Corporación Autónoma Regional – CAR, estableció un concurso de méritos para la asignación de la consulta previa con un costo de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$ 451.261.037) IVA incluido; así mismo, generó un cronograma en el cual, el proceso se abre el día 04 de noviembre de 2016 hasta el 01 de diciembre del mismo año. Se presentaron dos (2) oferentes a dicho proceso, de los cuales, según la resolución presentada por la CAR el 19 de diciembre de 2016, ninguno cumplió con los requisitos para ser adjudicado el proceso. Por tal motivo, actualmente se desconoce si el monto del proceso aumente o disminuya.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS Facultad de Ingeniería Civil

Mapa 1: Localización Cuenca Rio Bogotá

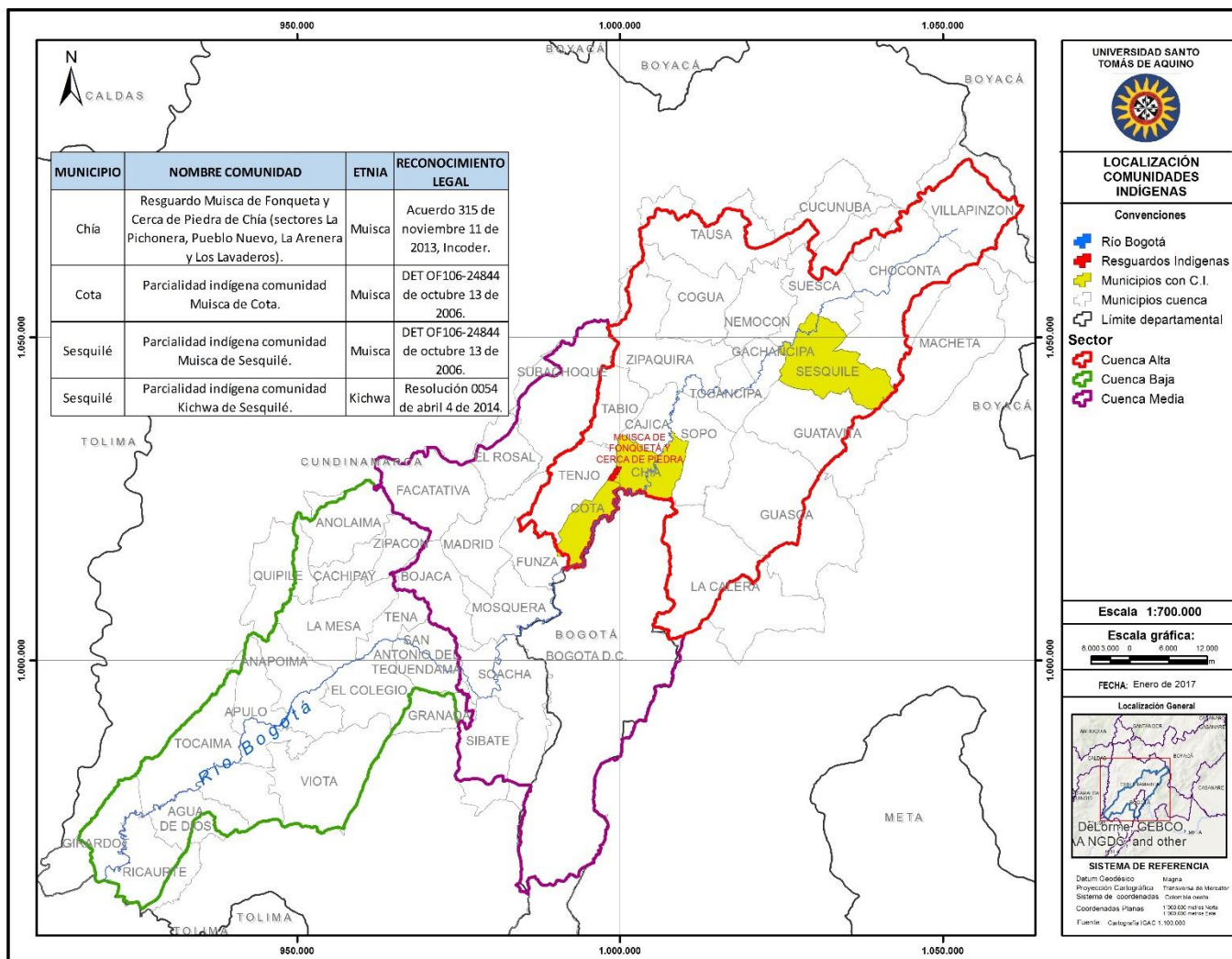


Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía IGAC-CAR



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS Facultad de Ingeniería Civil

Mapa 2: Localización comunidades indígenas sobre la cuenca del Río Bogotá



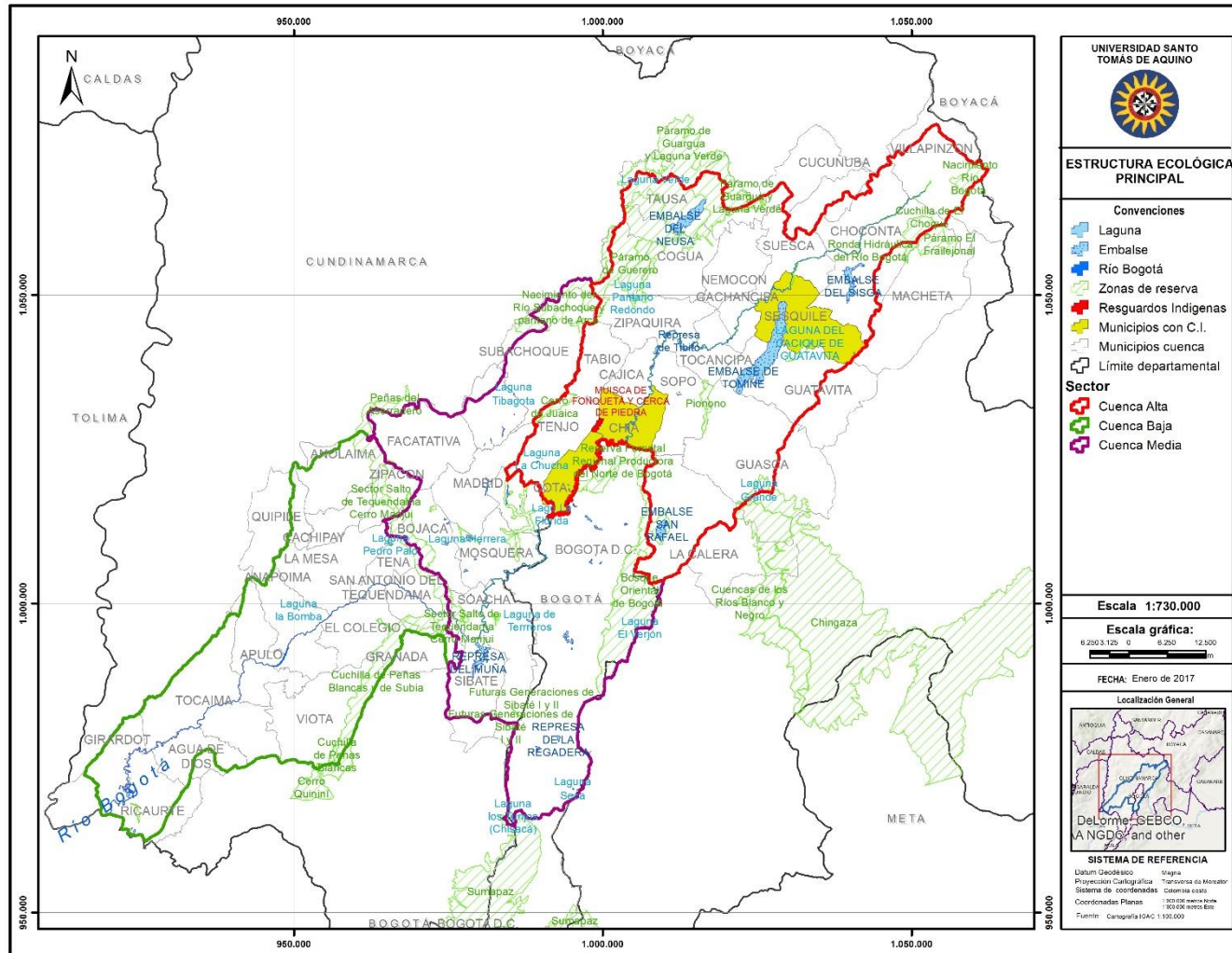
Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía IGAC-CAR



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

Mapa 3: Estructura Ecológica Principal



Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía IGAC-CAR



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Ingeniería Civil

13. BIBLIOGRAFÍA

- CAR. (2016). Avance Formulación Plan de Manejo Reserva Forestal Productora Cuenca Alta Río Bogotá. Bogotá.
- Consejo superior de la Judicatura. (2014). La jurisdicción especial Indígena en Colombia y los mecanismos de coordinación con el sistema judicial nacional. Bogotá D.C., Colombia.
- Constitucional, C. (s.f.). Sentencia SU-039/97. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>
- Corte Constitucional. (s.f.). Sentencia No. T-428/92. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-428-92.htm>
- Corte Constitucional. (s.f.). Sentencia T-652/98. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-652-98.htm>
- Cundinamarca-CAR, C. R. (10 de 01 de 2017) SECOP. Obtenido de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-15-5722281>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Guía técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas POMCAS. Bogotá D.C.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). "Formulación e Implementación de acciones de ordenamiento ambiental del Territorio en las Cuencas Hidrográficas Afectadas por Fenómeno de la niña 2010-2011, como una estrategia para reducción de las nuevas condiciones de Riesgo el País"
- Ministerio del Interior. (2014). ABC de la Consulta Previa. Bogotá D.C., Colombia: Lewis Energía Colombia, Inc.
- Ministerio del Interior. (2016). Acta de reunión de Pre consulta e Instalación del proceso de consulta previa, para el proyecto "Ajuste del plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica (POMCA, del río Bogotá (Código 2120), en el marco del convenio interadministrativo No. 017 de 2014, celebrado entre el fondo de Adaptación y la corporación Autónoma Regional CAR)



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Ingeniería Civil

Organización Internacional del Trabajo OIT. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Obtenido de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

Presidencia de la Republica. (2013). Directiva presidencial N° 10. Bogotá D.C, Colombia.