CONSULTA PREVIA

UN DERECHO DE LOS PUEBLOS PARA PRESERVAR SU INTEGRIDAD

REALIZADO POR NICOLÁS GAITÁN

UNICISO
WWW.PORTALUNICISO.COM

© - Derechos Reservados de UNICISO

¿QUÉ ES LA CONSULTA PREVIA?

Es un derecho para fomentar e impulsar el respeto de los **derechos de los pueblos**.

Es un instrumento para **preservar la integridad étnica**, social, económica y cultural de las comunidades y para asegurar su subsistencia como grupo social.

Se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos y comunidades de **decidir sus propias prioridades en lo que concierne al proceso de desarrollo**; afectar sus vidas, creencias, instituciones, bienestar, propiedades, territorio y con el fin de controlar su propio desarrollo.
La consulta previa **es consultar** y el gobierno debe previamente proporcionarles **información apropiada y completa**.

TABLA DE DEFINICIÓN DE CONSULTA PREVIA

Autor/a	Definición/Enfoque de la Consulta Previa	Referencia
Luis Evelis Andrade	Considera la consulta previa como **un derecho fundamental de los pueblos indígenas para participar** activamente en decisiones que los afectan, especialmente en temas de desarrollo.	Andrade, L. E. (2010). Consulta previa: derecho fundamental de los pueblos indígenas. Bogotá: ONIC.
Natalia Orduz Salinas	Enfatiza que la **consulta previa debe ser libre, informada y de buena fe**, y señala cómo muchas veces es manipulada por intereses económicos.	Orduz, N. (2014). “Consulta previa en Colombia: entre el derecho y la instrumentalización”. Revista Jurídica de la Universidad de los Andes, 31.
Luis Carlos Almario	La consulta previa **es un mecanismo de diálogo intercultural**, no solo un trámite jurídico, para proteger los territorios y culturas indígenas.	Almario, L. C. (2015). Consulta previa y conflictos territoriales. Universidad Nacional de Colombia.
María Victoria Uribe Alarcón	Señala que **la consulta previa implica reconocer la memoria histórica y cultural** de los pueblos, siendo clave para el respeto a sus formas de vida.	Uribe, M. V. (2007). Antropología y derechos étnicos. Bogotá: ICANH.
Carlos Duarte Bahamón	Analiza la consulta previa com**o un instrumento jurídico y político** que busca equilibrar relaciones históricamente desiguales entre el Estado y los pueblos indígenas.	Duarte, C. (2013). “Consulta previa en Colombia: entre el derecho y la política”. Revista CES Derecho, 4(2).
Myriam Ávila Moreno	Argumenta que **muchas consultas previas son simuladas, sin cumplir criterios** mínimos, lo que vulnera los derechos colectivos de los pueblos afrodescendientes.	Ávila, M. (2016). Consulta previa afrodescendiente en Colombia: entre el derecho y la realidad. Universidad del Valle.

PRINCIPIOS DE LA CONSULTA PREVIA

PRINCIPIOS

01

Principio de prevalencia

Del derecho al territorio y de la integridad étnica y cultural.

02

Principio de Representatividad

Los procesos de consulta previa se deberán realizar con los pueblos, representados legítimamente por las autoridades tradicionales.

PRINCIPIOS

03

Principio de reparación

Vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada ya sea porque se efectuó sin el lleno de los requisitos legales, porque se omitió alguno de estos, porque ésta se realizó de manera inadecuada.

04

Principio de progresividad

Compromiso de iniciar procesos que lleven al goce efectivo de los derechos de los pueblos.

OTROS PRINCIPIOS

Principio de Garantías, principio de participación y principio de responsabilidad.

UNICISO
WWW.PORTALUNICISO.COM

EJEMPLOS DE LOS PRINCIPIOS APLICADOS EN CAMPO

PRINCIPIO	EXPLICACIÓN	EJEMPLO
1. Prevalencia	Este principio establece que los derechos fundamentales, como el derecho a la consulta previa, prevalecen sobre otras normas o intereses.	Si una empresa minera **tiene licencia ambiental pero no ha hecho consulta previa con una comunidad indígena**, la actividad debe suspenderse hasta que se consulte.
2. Representatividad	Solo pueden participar en la consulta los representantes legítimos de la comunidad, elegidos según sus usos y costumbres.	En una comunidad afrodescendiente, **los líderes tradicionales son elegidos en asamblea por consenso,** y no pueden ser reemplazados por personas externas.
3. Reparación	Si se vulneran los derechos durante la consulta o se afecta a la comunidad, se debe aplicar una reparación integral, no solo económica.	Una empresa causa daño ambiental en el río de una comunidad indígena**; el Estado y la empresa deben restaurar el ecosistema** y ofrecer disculpas públicas.
4. Progresividad	El Estado debe mejorar continuamente los mecanismos de consulta previa, no retroceder en su aplicación.	El gobierno implementa protocolos digitales para garantizar **que incluso comunidades en zonas remotas participen de forma informada y oportuna.**
5. Garantías	Se deben brindar condiciones reales de acceso, como traducción, tiempos adecuados, información comprensible, y seguridad para las comunidades.	En una consulta a los pueblos U'wa, el gobierno debe **llevar intérpretes, materiales en su lengua, y asegurar que no haya amenazas** por grupos armados.
6. Participación	Las comunidades deben participar activa y efectivamente en la toma de decisiones, no solo ser informadas.	Una consulta **no es válida si solo se hace una reunión informativa**. La comunidad debe tener voz en la definición del proyecto y posibles ajustes.
7. Responsabilidad	Tanto el Estado como las empresas deben responder legal y éticamente por los impactos que se deriven de no consultar o consultar mal.	Si se desarrolla un proyecto sin consulta previa y esto genera **desplazamientos, los funcionarios y la empresa pueden ser judicializados**.

DERECHOS LEGALES DE LA CONSULTA PREVIA

CONVENIO 169 DE LA OIT - El Artículo 6 (1) estipula 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”.

- **CONVENIO 169 DE LA OIT - El Artículo 6 (2)** “las consultas llevadas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

- **Ley 21 de 1991 que aplica a los grupos étnicos.**

- **Constitución política colombiana – El artículo 1**: Colombia es una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (C.P. Art. 1).

Constitución política colombiana – El artículo 40: Derecho de todo ciudadano a la participación democrática.

Constitución política colombiana – El artículo 329 y 330: Participación de los representantes de las Comunidades Indígenas en la conformación de las entidades territoriales indígenas y explotación de los recursos naturales en sus territorios.

Constitución política colombiana – El artículo 55: Participación de representantes de las Comunidades Negras en la formulación de la Ley que da reconocimiento de tierras a Comunidades Negras y establece mecanismos de protección de su identidad cultural y para el desarrollo económico y social.

LA CONSULTA COMO DERECHO FUNDAMENTAL PUEDE SER EXIGIDO A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE TUTELA O A TRAVÉS DE UN DERECHO DE PETICIÓN.

ACCIÓN DE TUTELA

Es un **mecanismo judicial** consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia que permite a cualquier persona solicitar ante un juez **la protección inmediata de sus derechos fundamentales** cuando estos han sido vulnerados o amenazados.

Aplicación a la consulta previa:

Una comunidad indígena o afrodescendiente puede presentar una **acción de tutela** si una empresa o el Estado **inicia un proyecto sin realizar la consulta previa**.

El juez puede ordenar **la suspensión del proyecto** y exigir que se realice la consulta respetando los principios de representatividad, buena fe, participación, etc.

Ejemplo: La Corte Constitucional ha protegido el derecho a la consulta previa mediante **sentencias como la T-129/11, suspendiendo proyectos extractivos** por no consultar debidamente a las comunidades.

DERECHO DE PETICIÓN

¿Qué es un derecho de petición?

Es un **mecanismo administrativo** mediante el cual cualquier persona puede **solicitar información o exigir la protección de un derecho** a una autoridad pública, y esta tiene el deber de responder en un plazo determinado.

Aplicación a la consulta previa:

Una comunidad puede enviar un **derecho de petición** al Ministerio del Interior o a una empresa para:

- Solicitar información sobre un proyecto que afecte su territorio.
- Exigir que se programe la consulta previa.
- Preguntar si existe un estudio de impacto y si se les tendrá en cuenta.

Ejemplo: Una comunidad wayuu envía un derecho de petición al Ministerio del Interior solicitando que certifique si su territorio será afectado por un proyecto de infraestructura.

ACCIONES DE CONSULTA PREVIA

- **Las medidas administrativas** son todos los actos administrativos y actuaciones (acción y omisión), de las instituciones públicas, que puedan afectar a los pueblos Por ejemplo, proyectos, programas, planes o cualquier otra decisión que tome el gobierno nacional, departamental o local que afecte a los pueblos.

- **Las medidas legislativas** son todos los actos realizados por los órganos legislativos a cualquier nivel y los tratados internacionales que son adoptados por el Estado.

ACCIONES QUE REQUIEREN CONSULTA PREVIA	ACCIONES QUE NO REQUIEREN CONSULTA PREVIA
Medidas legislativas o administrativas que **afecten** a los Grupos Étnicos Nacionales.	Medidas legislativas o administrativas que **no** afecten a los Grupos Étnicos Nacionales.
Planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.	Actividades para el **mantenimiento de la malla vial existente**, siempre y cuando se surta concertación de los planes de manejo para mitigar los impactos de los trabajos específicos en los tramos que puedan afectar a los grupos étnicos.
Prospección o **explotación de los recursos minerales**, del subsuelo, u otros existentes en las tierras de los grupos étnicos.	Cuando se deban tomar **medidas urgentes** en materia de salud, epidemias, índices preocupantes de enfermedad y/o morbilidad, desastres naturales y garantía o violación de Derechos Humanos.
Enajenación de sus tierras o de transmisión de sus derechos sobre estas fuera de su comunidad.	Cuando el proceso de consulta previa **no sea obligatorio** de conformidad con ley expresa.

ETAPAS DE LA CONSULTA PREVIA

1 PRECONSULTA

Se consulta cuando se podría producir **una afectación directa** a nuestros derechos colectivos. Puede ser negativo o positivo el cambio.

2 IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS AFECTADOS

Mediante el **derecho de petición**, los pueblos indígenas piden al Estado que se convoque a un proceso de consulta previa o que se les incluya en un proceso de consulta ya iniciado.

3 PLAN DE CONSULTA

Es un documento que nos describe en detalle cómo se realizará el proceso de consulta previa. Incluye identificación de pueblos afectados, obligaciones, tareas, responsabilidades, plazos, tiempo de consulta, lugar de reuniones, metodología, idioma y participación.

ETAPAS DE LA CONSULTA PREVIA

4 PLAN DE INFORMACIÓN DE CONSULTA

Se les informa con folletos, afiches, videos, programas radiales, talleres y otros medios, considerando la ubicación y cultura de los pueblos consultados. El tiempo de duración de la etapa de información puede ser de 30 a 60 días.

5 EVALUACIÓN INTERNA

Revisión interna de la propuesta del Estado o empresa. En esta etapa el ente organizador no interviene, pero si tiene que brindar apoyo logístico al pueblo para que se reúnan. Si el pueblo consultado está de acuerdo con la propuesta de medida, entonces elabora un acta de evaluación interna y se la envía a la entidad promotora o también puede expresarlo oralmente. Si el pueblo consultado tiene una nueva alternativa con modificaciones a la propuesta de medida del estado entonces se pasa al siguiente paso de la consulta: el diálogo. El tiempo de duración de la evaluación interna es de máximo 30 días.

6 DIÁLOGO

Detallar acuerdos y desacuerdos. El plazo máximo para la etapa de diálogo es de 30 días. El plazo máximo de todo el proceso de consulta es de 120 días.

7 DECISIÓN

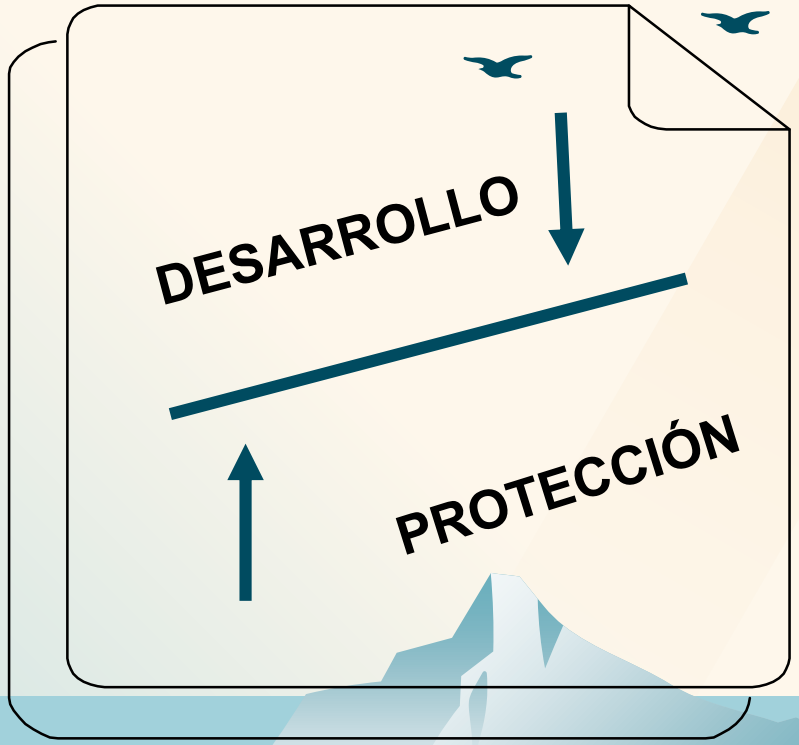
Aprobación del proyecto y respetar los acuerdos mutuos.

EJEMPLO DE ETAPAS DE LA CONSULTA PREVIA

Etapa de la Consulta Previa	Descripción	Ejemplo
1. Preconsulta	Reunión inicial entre el Estado y la comunidad para acordar cómo se hará la consulta.	El **Ministerio del Interior se reúne con los líderes del pueblo** Emberá para definir fechas, idioma y metodología de la consulta.
2. Identificación de pueblos	Confirmación de que el proyecto afecta directa o indirectamente a un pueblo étnico.	Se identifica que la comunidad Emberá Katío **será impactada por la hidroeléctrica** por estar aguas abajo del río intervenido.
3. Plan de consulta	Se estructura el proceso: cronograma, actores, lugares de reunión y etapas del diálogo.	Se acuerda que habrá **3 encuentros en cabildos comunitarios**, con presencia de autoridades locales y traductores.
4. Plan de información	Se garantiza que la comunidad reciba toda la información relevante de forma clara y en su idioma.	La empresa **entrega mapas, estudios de impacto y explicaciones** traducidas al idioma emberá, incluyendo videos y maquetas.
5. Evaluación interna	La comunidad analiza internamente la información recibida antes de dialogar con el Estado o empresa.	La comunidad se reúne sin la presencia de la empresa para **discutir riesgos** al agua, cultura y salud, y construir su postura.
6. Diálogo	Espacio de intercambio entre la comunidad, el Estado y la empresa para escuchar propuestas y negociar.	En mesas de diálogo, **la comunidad pide cambiar el trazado del proyecto** y exige planes de mitigación cultural y ambiental.
7. Decisiones o acuerdos	Se concretan acuerdos finales que deben quedar registrados y ser de obligatorio cumplimiento.	Se firma un acta donde se establece que la empresa **financiará un acueducto y respetará zonas sagradas**; sin estos compromisos, no hay proyecto.

PROBLEMÁTICAS

- ¿La consulta previa es un **beneficio para pocos** que afecta a muchos ?
- ¿La defensa de la cultura y el territorio de un grupo están por encima de las **estrategias de desarrollo** de un país, una región, una ciudad, etc.?
- La consulta no es un derecho de participación cómo se expone**, es ya un hecho. Cuando se acepta la consulta, se acepta el proyecto.**



PARTICIPANTES DE LA CONSULTA PREVIA

COSTOS DE LA CONSULTA PREVIA

Costos se clasifican en dos: Los costos inmediatos en la **realización del proceso de consulta.**

Los costos **imprevistos y las reparaciones** a los pueblos.

El Estado En el caso en que en el proceso de consulta previa sólo se encuentre involucrado el Estado (por ejemplo, en el caso de **una ley o un decreto**).

FINANCIAMENTO DE LA CONSULTA PREVIA

La empresa El proceso de consulta previa será pagado por la empresa como un costo más de la solicitud de la licencia para la realización de la exploración o explotación económica.

Artículo 39 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblo Indígenas : Los pueblos indígenas tienen derecho a la asistencia financiera y técnica de los Estados (…) para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

NO OLVIDAR EN LOS COSTOS

Los costos en algunos casos incluyen **viáticos, alimentación, traductores, material pedagógico, logística y documentación** del proceso.

Los costos y valores pueden **aumentar** si el proceso se alarga, hay conflictos o si el territorio es de difícil acceso.

Nuevas reuniones no previstas, más comunidades identificadas o desacuerdos que alargan el proceso.

UNICISO
WWW.PORTALUNICISO.COM

NO OLVIDAR EN LOS COSTOS

Aumento en gastos por **transporte fluvial o aéreo, lluvias,** bloqueos o cambios de sede.

Asistencia legal, asesores ambientales o etnólogos para interpretar impactos o apoyar decisiones.

Impresión extra de cartillas, traducción de nuevos documentos, creación de material accesible.

UNICISO
WWW.PORTALUNICISO.COM

REFERENCIAS

- Corte Constitucional, Sentencia T-769/09.
- Corte Constitucional, Sentencia T576 de 2014
- Orduz, Natalia (2014) “la consulta previa en Colombia”. Fundación FORD.
- Rodríguez, Gloria. (2011) “La consulta previa en medidas legislativas”. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

UNICISO
WWW.PORTALUNICISO.COM

© - Derechos Reservados

CREDITS: This presentation template was created by Slidesgo, including icons by Flaticon, and infographics & images by Freepik

CITA DE LA GUÍA

- Gaitán, N. (2025). Consulta previa. UNICISO. Disponible en: www.portaluniciso.com

UNICISO
WWW.PORTALUNICISO.COM

SÍGUENOS:

© - Derechos Reservados UNICISO