Interior

Al contestar cite Radicado 2025-2-002400-049356 Id: 644468
Folios: 4 Fecha: 05-11-2025 12:06:40
Anexos: 0
Remitente: DESPACHO DEL VICEMINISTRO PARA EL DIALOGO SOCIAL, LA IGUALDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS
Destinatario: ATENCIONCIUDADANO@INVIAS.GOV.CO

Bogotá, noviembre 05 de 2025

Señor
WILLIAM MOLANO RODRIGUEZ
SUBDIRECTOR DE VIAS REGIONALES (E)
INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS
Correo electrónico: atencionciudadano@invias.gov.co
Ciudad

Asunto: Respuesta a “Solicitud de concepto acerca de los convenios de intervención”.

Referencia: Radicado 2025S-VBOG-079716 del 22 de octubre de 2025.

Respetado Doctor Molano, cordial saludo.

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior recibió, a través de correo electrónico del 22 de octubre de 2025, oficio con radicado del INVIAS 2025S-VBOG-079716 del 22 de octubre de 2025, con asunto “solicitud de concepto acerca de los convenios de intervención”, por medio del cual solicita informar si, conforme a la jurisprudencia Colombiana, las actas de consulta previa y concertación suscritas con las comunidades étnicas pueden considerarse instrumentos vinculantes y en consecuencia, si estas pueden adoptarse o tener los efectos jurídicos de convenios de intervención entre las entidades territoriales y nacionales responsables de la ejecución de proyectos viales en territorio.

Al respecto, esta autoridad se permite dar respuesta en los siguientes términos:

I. DE LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCION DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA.

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior tiene dentro de sus competencias establecidas en el Decreto 2353 de 2019, realizar la determinación de procedencia y oportunidad de la consulta previa para proyectos, obras, actividades, medidas administrativas y legislativas y la de dirigir, coordinar y liderar los procesos consultivos.

Ahora bien, los procesos de la Dirección, se realizan en cumplimiento de lo establecido en las Directivas Presidenciales No. 1 de 2010, 10 de 2013 y 08 de 2020, así como también la demás normatividad y jurisprudencia vigente en materia del derecho fundamental a la consulta previa.

Al contestar cite Radicado 2025-2-002400-049356 Id: 644468
Folios: 4 Fecha: 05-11-2025 12:06:40
Anexos: 0
Remitente: DESPACHO DEL VICEMINISTRO PARA EL DIALOGO SOCIAL, LA IGUALDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS
Destinatario: ATENCIONCIUDADANO@INVIAS.GOV.CO

De lo anterior se concluye que la consulta previa se configura como un derecho fundamental y un mecanismo de garantía constitucional para las comunidades étnicas, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.

II. **DEL CASO CONCRETO.**

Una vez descritas las competencias de esta Dirección, procedemos a pronunciarnos de forma exclusiva sobre el derecho a la consulta previa, es decir sobre el carácter vinculante de los acuerdos que se concreten en el marco del proceso consultivo.

La consulta previa es un derecho fundamental de los grupos étnicos de ser consultados de manera anticipada sobre temas que puedan afectar sus usos y costumbres y por supuesto el territorio, por lo tanto la Corte Constitucional en Sentencias T-541 de 2019, T-461 de 2019 y T-466 de 2021 y ha manifestado que "*la materialización del derecho a la consulta previa implica la creación de una serie de herramientas y dispositivos encaminados a formalizar las obligaciones que tienen las autoridades frente a los grupos étnicos que habitan en el territorio nacional*"

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional mediante varias providencias judiciales ha venido decantando aspectos y consideraciones importantes en torno a los alcances del derecho fundamental, en especial a lo referente a la obligatoriedad de los acuerdos de consulta previa suscritos con comunidades étnicas, emitiendo una tensa línea jurisprudencial donde se analiza el asunto.

En respuesta a su solicitud es importante manifestar que, **los acuerdos de consulta previa si tienen el carácter de vinculante**, respecto a lo cual citamos a continuación la sentencia T 002 de 2017, donde la Sala Octava de Revisión de la Honorable Corte Constitucional al tenor literal señala:

> "(…)
>
> "*Con base en lo anterior, concluye la Sala Octava de Revisión que el derecho fundamental de consulta previa y su correspondiente acuerdo son vinculantes en el ordenamiento jurídico interno, al menos por las siguientes razones:*
>
> ***(i)*** *Como lo ha considerado la jurisprudencia, el derecho fundamental de consulta previa no significa que las comunidades dispongan de un derecho de veto sobre el proyecto, obra o actividad que pretenda adelantar el Estado. No obstante, la consulta previa y los términos del acuerdo sí deben cumplirse en su totalidad al tener un carácter vinculante derivado de la Norma de Normas, del bloque de constitucionalidad (Convenio 169 OIT) y contar con un mecanismo judicial -acción de tutela- como garantía de protección del derecho fundamental, en todas sus etapas, tanto de proyección como de implementación y ejecución;*

Al contestar cite Radicado 2025-2-002400-049356 Id: 644468
Folios: 4 Fecha: 05-11-2025 12:06:40
Anexos: 0
Remitente: DESPACHO DEL VICEMINISTRO PARA EL DIALOGO SOCIAL, LA IGUALDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS
Destinatario: ATENCIONCIUDADANO@INVIAS.GOV.CO

(ii) *El carácter vinculante del derecho fundamental significa que no es admisible equiparar el proceso de consulta previa con un simple trámite administrativo, reunión informativa, formal, protocolaria o a fines, que permita evadir la ejecución de lo acordado por la voluntad de las partes;*

(iii) *El derecho a la consulta previa comprende etapas y desarrollos pre consultivos y post consultivos, es decir, de acuerdo con esto último, la consulta previa también puede reclamarse con posterioridad a la iniciación de la medida legislativa o administrativa -como ocurrió en este caso- siempre y cuando se afecten los derechos étnicos fundamentales. Además, en cuanto el procedimiento de consulta previa no puede entenderse finalizado o agotado cuándo se surte la etapa pre consultiva sino cuando se cumplen las fases posteriores de cumplimiento a lo acordado en el corto, mediano y largo plazo y se cierra el proceso de común acuerdo. Por tanto, se determina el goce efectivo del derecho fundamental en el momento en que todas y cada una de las obligaciones convenidas sean satisfechas. De lo contrario, considerar que el derecho fundamental culmina con el acta de protocolización de los acuerdos, significaría avalar la violación del derecho fundamental, específicamente sus etapas posteriores la ejecución y el cierre, que pretenden garantizar su obligatorio cumplimiento.*

(iv) *Es obligatorio que con posterioridad al acuerdo de consulta previa se garantice por parte del Estado y del Ejecutor del proyecto, obra o actividad, el cumplimiento de todas las medidas de mitigación, compensación e indemnización concertadas en el acuerdo de consulta previa por los daños causados*."

(…)"

En ese sentido, la jurisdicción constitucional concluyó que, la consulta previa no es un simple trámite administrativo, es un verdadero acuerdo en el que confluye la manifestación plural de la voluntad de las partes, con carácter vinculante y obligatorio por mandato constitucional. Hay que tener en cuenta que los acuerdos en un proceso consultivo, buscan garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de las comunidades étnicas en un Estado social de derecho, pluriétnico y multicultural, propendiendo que se mantenga su organización, la unidad, la autonomía y la identidad cultural, elementos que son necesarios para su supervivencia física y también cultural.

Posteriormente, en la Sentencia SU-123 de 2018, además de reiterar la naturaleza de la consulta como un derecho fundamental, la Corte precisó que este es un modelo de gobernanza, un pacto plurilateral de carácter obligatorio, vinculante e irrenunciable. La participación de las comunidades es indispensable para garantizar la defensa de sus derechos e intereses cuando resulten afectadas directamente por la ejecución de proyectos, obras o actividades. En esta sentencia, la Corte reiteró nuevamente la regla de territorialidad para entender la afectación directa de las comunidades.

Interior

Al contestar cite Radicado 2025-2-002400-049356 Id: 644468
Folios: 4 Fecha: 05-11-2025 12:06:40
Anexos: 0
Remitente: DESPACHO DEL VICEMINISTRO PARA EL DIALOGO SOCIAL, LA IGUALDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS
Destinatario: ATENCIONCIUDADANO@INVIAS.GOV.CO

Ahora bien, frente a las preguntas referentes a, *si estas actas pueden adoptarse o surtir los efectos propios de convenios de intervención entre las entidades territoriales y nacionales responsables de la ejecución de proyectos viales en el territorio* y donde *solicita aclarar si resulta jurídicamente necesario suscribir convenios de intervención con los municipios en el marco de la ejecución del Plan de Acción Estructural adoptado para el cumplimiento de la mencionada sentencia,* reiteramos que, de acuerdo a las competencias conferidas por la Constitución y la Ley a esta Autoridad, **nos encargamos únicamente de determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa en Colombia, así como de liderar, dirigir y coordinar los procesos consultivos**, por lo anterior, **no** tenemos la competencia para manifestarnos sobre la forma de contratación o realización de convenios para la materialización de acuerdos derivados de procesos consultivos, que como se dijo anteriormente, si son vinculantes para las partes.

Para finalizar, es importante tener en cuenta que, *el procedimiento jurídico - administrativo aplicable en la implementación del Plan de Acción Estructural y en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Sentencia T-302 de 2017*, es propio de cada una de las entidades accionadas en la mencionada providencia, lo cual, debe ser validado de manera interna, teniendo en cuenta los lineamientos que la misma sentencia estableció y sin apartarse de los mandatos legales ya establecidos, referente a la forma de contratación pública en Colombia.

Finalmente, esta Dirección reitera su disposición institucional para brindar acompañamiento y orientación técnica dentro del marco de sus competencias, con el propósito de garantizar la participación real, oportuna y efectiva de las comunidades étnicas.

De esta manera damos respuesta a la solicitud.

Cordialmente,

ALFONSO ENRIQUE JIMENEZ ECHEVERRIA
Director (E)
Autoridad Nacional de Consulta Previa
Ministerio del Interior

Elaboró: José Doria – Angela Cucaita - Abogados Área Jurídica DANCP
Revisó: Ellis Gómez – Asesora Jurídica DANCP
Aprobó: Alfonso Enrique Jiménez Echeverría - Director (E) DANCP