



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN
COLOMBIA

**GUÍA PARA LA FUNCIÓN PREVENTIVA Y
DE CONTROL DE GESTIÓN TERRITORIAL
CON ENFOQUE ÉTNICO DIFERENCIAL**

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

COLOMBIA

**Procuraduría General de la Nación
2026**

**Procuraduría Delegada Preventiva y de
Control de Gestión para Asuntos Étnicos**

Judith Rosina Salazar Andrade
Procuradora Delegada Preventiva y de
Control de Gestión para Asuntos Étnicos

Equipo de trabajo

Teresa Huertas Molina
Desarrollo de contenidos
y coordinación editorial

Carolina Del Pilar Gamboa Aguilera
Martha Cecilia Polo Orozco
Vilma Asceneth Moreno Martínez
Equipo técnico de la Procuraduría
Delegada Preventiva y de Control
de Gestión para Asuntos Étnicos

Gary Henández Guerrero
Coordinador Editorial

Giovanna Tolosa
Diseñadora Editorial

Dirección
Carrera 5 # 15-80, Bogotá D.C., Colombia

Código Postal
11032

Teléfono conmutador
+57 601 587 8750

Línea gratuita
+57 01 8000 940 808

Línea anticorrupción
+57 01 8000 940 808

Bogotá, 2026

El Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y su Grupo de Gestión Editorial no se hacen responsables de las opiniones, errores u omisiones expresadas por los autores/as de esta publicación. Asimismo, los autores asumen la responsabilidad por el uso, citación y referenciación de fuentes, así como por los contenidos y derechos de autor relacionados con ideas, citas textuales, material gráfico de otros autores/as, documentos, publicaciones o contenido generado mediante herramientas de inteligencia artificial (IA).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

COLOMBIA

Gregorio Eljach Pacheco

Procurador General de la Nación

Julián Andrés Fernández

Viceprocurador General de la Nación

Carolina Hoyos Villamil

Directora Instituto de Estudios
del Ministerio Público

**DIÁLOGO PARA
CONSTRUIR
CONSENSOS**

**PROCURADURÍA EN LAS
REGIONES**

**Paz
Electoral**



GUÍA PARA LA FUNCIÓN PREVENTIVA Y DE CONTROL DE GESTIÓN TERRITORIAL CON ENFOQUE ÉTNICO DIFERENCIAL

Procuraduría Delegada Preventiva y de
Control de Gestión Para Asuntos Étnicos

DIÁLOGO PARA
CONSTRUIR
CONSENSOS

PROCURADURÍA EN LAS
REGIONES

Paz
Electoral

Índice

| | |
|--|-----------|
| Presentación | 9 |
| CAPÍTULO 1. | |
| La función preventiva y de control de gestión de la Procuraduría con enfoque étnico territorial y diferencial | 10 |
| 1. Marco normativo | 12 |
| 2. Alcance de la función preventiva y de control de gestión | 13 |
| 3. Escenarios de la función preventiva y de control de gestión | 15 |
| 4. La política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos | 16 |
| 4.1 Objetivos de la política | 17 |
| 4.2 Principios de la política | 17 |
| 4.3 Derechos colectivos de los pueblos étnicos | 19 |
| CAPÍTULO 2. | |
| Garantías en el marco de la consulta previa | 20 |
| 1. Conceptualización | 20 |
| 1.1 Principios de la consulta previa..... | 20 |
| 1.2 Características de la consulta previa..... | 22 |
| 1.3 Etapas de la consulta previa..... | 22 |
| 2. Marco normativo | 26 |
| 2.1 Algunas sentencias sobre consulta previa | 29 |
| 3. Función preventiva y de control de gestión territorial en el marco de la consulta previa | 31 |
| 3.1 Competencias de la Procuraduría General de la Nación | 31 |
| 3.2 Competencias de las autoridades concernidas..... | 33 |
| 3.3 Qué aspectos deben ser objeto de la función preventiva y de control de gestión en lo territorial | 35 |
| 3.4 Construcción de los informes: evidencias, constancias y registros | 40 |

CAPÍTULO 3.

| | |
|--|-----------|
| Seguimiento a órdenes judiciales sobre asuntos étnicos | 42 |
| 1. Marco normativo | 42 |
| 2. Función preventiva y de control de gestión territorial para el seguimiento a órdenes judiciales sobre asuntos étnicos | 44 |
| 2.1 Metodología para la vigilancia preventiva..... | 44 |
| 2.2 Articulación con el nivel central | 46 |
| 2.3 Construcción de los informes: evidencias, constancias y registros | 47 |

CAPÍTULO 4.

| | |
|--|-----------|
| Garantías en el marco de la movilización y protesta social con enfoque étnico diferencial | 48 |
| 1. Conceptualización..... | 48 |
| 2. Marco normativo | 49 |
| 2.1 Algunas sentencias sobre protesta y movilización social..... | 60 |
| 3. Función preventiva y de control de gestión territorial para las garantías en el marco de la movilización y protesta social con enfoque étnico diferencial | 61 |
| 3.1 Competencias de la Procuraduría General de la Nación..... | 61 |
| 3.2 Competencias de las autoridades concernidas | 61 |
| 3.3 Qué aspectos deben ser objeto de la función preventiva y de control de gestión en lo territorial | 65 |
| 3.4 Construcción de los informes: evidencias, constancias y registros..... | 69 |

Anexo I.

| | |
|---|----|
| Relación del marco normativo citado | 70 |
|---|----|

Anexo II.

| | |
|--|----|
| Glosario de términos en relación con la función preventiva y de control de gestión | 74 |
|--|----|

Anexo III.

| | |
|--|----|
| Términos de uso frecuente en el marco de la función preventiva y de control de gestión | 80 |
|--|----|

| | |
|--------------------------|-----------|
| Referencias | 82 |
|--------------------------|-----------|



Presentación

La Constitución Política de 1991 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, por lo que corresponde salvaguardar la identidad y los derechos de la población indígena, la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera y de la población Rrom o gitana.

Así mismo, la Procuraduría General de la Nación (PGN) cuenta con una **«política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos»**, cuya implementación debe dinamizarse para responder de manera asertiva y oportuna, en todas las regiones del país, a las necesidades y demandas de los pueblos étnicos.

Uno de los proyectos estratégicos construidos por la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos, responde al rol atribuido mediante la Resolución 377 del 9 de noviembre de 2022, que no solo cambió la denominación de la dependencia, sino que le atribuyó competencias dentro del marco de la función preventiva y de control de gestión en asuntos relacionados con derechos individuales y colectivos de los pueblos o comunidades con pertenencia étnica, indígena, negra, raizal, palenquera, afrocolombiana, Rrom o gitana.

Así, es fundamental extender ese rol significativo hacia las dependencias regionales, distritales y provinciales, para lo cual se diseñó esta guía que busca *«fortalecer las competencias de las procuradurías territoriales para el ejercicio de la función preventiva y de control de gestión con un enfoque territorial y étnico diferencial»*. Con este documento se pretende hacer un aporte para optimizar la capacidad de respuesta de las procuradurías territoriales frente a la garantía de los derechos de las comunidades étnicas.

En el primer capítulo se mencionan algunos aspectos de la función preventiva y en los capítulos siguientes se desarrolla la conceptualización, marco normativo y elementos clave para la función preventiva y de control de gestión en los siguientes ámbitos: i) desarrollo del derecho fundamental a la consulta previa, ii) seguimiento a las órdenes judiciales en asuntos étnicos y iii) garantías en el marco de la movilización y protesta social con enfoque étnico diferencial.

Son bienvenidos los aportes y observaciones de los procuradores territoriales y demás funcionarios para enriquecer y perfeccionar esta herramienta orientadora.

CAPÍTULO 1.

La Función Preventiva y de Control de Gestión de la Procuraduría con Enfoque Étnico Territorial y Diferencial

La función preventiva y de control de la gestión de la Procuraduría General de la Nación es transversal a su misionalidad y responde a dos aspectos estructurales:

Anticipación: se orienta a la identificación de los factores de riesgo para el adecuado desempeño en el cumplimiento de funciones públicas y/o para la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos.

Vigilancia: referida a la observación de la gestión pública para verificar cómo planean, ejecutan y evalúan las políticas públicas, cómo se protegen los derechos, cómo se cumple el ordenamiento constitucional y legal, y cómo se invierten los recursos públicos en los diferentes sectores de incidencia a cargo del Estado.

Los aspectos que sintetizan los propósitos de la prevención y de control de gestión son:

- Garantizar los derechos de la población.
- Mejorar la gestión y las políticas públicas.
- Anticipar riesgos.

- Promover el mejoramiento estructural de las políticas.
- Contribuir a que el bienestar de las personas sea el objetivo central de las políticas públicas.

La **anticipación** y la **vigilancia** no son aspectos excluyentes entre sí, se complementan de manera articulada para que la función preventiva y de control de gestión de la Procuraduría impacte de manera efectiva en la garantía de derechos, el respeto al orden jurídico y la protección del patrimonio público en el escenario del enfoque étnico territorial y diferencial.

Función Preventiva



- La prevención en la PGN
- Casos destacados
- Normativa Preventiva
- Documentos

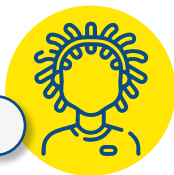
Fuente. PGN, s. f. // Imagen 1. Elementos de la Guía de la función preventiva de la PGN.



Esta guía proporciona instrumentos para tres sujetos:

El **ciudadano**, que aspira a que le sean garantizados sus derechos y atendidas sus necesidades a través de las entidades públicas y sus servidores, pero que, además, tiene responsabilidad con su participación en la vigilancia de la gestión pública y en la prevención. En otras palabras, el ciudadano también es un vigía de la gestión administrativa y garante de la gestión pública, con sujeción al servicio de los intereses generales y la protección de sus derechos, a través de las veedurías y acciones individuales participativas.

Ciudadano



- La prevención para garantizar derechos
- Actuación preventiva
- Servicio al ciudadano
- Veedurías, participación y prevención.
- Funciones de otras Entidades

Fuente. PGN, s. f. // Imagen 2. El ciudadano en la función preventiva de la PGN.

El **servidor público**, que al jurar cumplir y defender la Constitución y la ley se compromete a actuar con arreglo al orden jurídico y en beneficio de los ciudadanos.

Servidor Público



- Definición de Servidor Público
- Derechos y Deberes de los Servidores Públicos
- La prevención desde las oficinas de Control Interno

Fuente. PGN, s. f. // Imagen 3. El servidor público en la función preventiva de la PGN.

El **operador preventivo**, que anticipa o mitiga posibles omisiones, daños y acciones extralimitadas mediante la vigilancia de los sujetos de control.

Operador Preventivo



- Elementos del Sistema Integral de Prevención - SIP
- Procedimientos Preventivos
- Actuación Preventiva Contractual

Fuente. PGN, s. f. // Imagen 4. El operador preventivo en la función preventiva de la PGN.

1. Marco normativo

Constitución Política

Artículo 277. *El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:*

1. *Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.*
2. *Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.*
3. *Defender los intereses de la sociedad.*
4. *Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.*
5. *Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.*
6. *Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (...).*

Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021

Artículo 7: *El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:*

(...)

2. *Formular las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Pú-*

blico en materia de control disciplinario, vigilancia superior con fines preventivos, actuación ante las autoridades administrativas y judiciales y centros de conciliación, y promoción, protección y defensa de los derechos humanos (...).

(...)

Artículo 17. *El Viceprocurador General de la Nación tiene las siguientes funciones:*

(...)

14. *Coordinar y orientar las actividades de vigilancia superior con fines preventivos y de protección de los derechos humanos desarrolladas por las diferentes dependencias de la Procuraduría General (...).*

(...)

Artículo 23. *Las procuradurías delegadas ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con la Constitución Política, las leyes y lo dispuesto en este título, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto (...).*

Artículo 24. Establece las funciones de vigilancia superior, con fines preventivos y de control de gestión de las procuradurías delegadas. (Adicionado por el artículo 1º del Decreto Ley 2246 de 2011).

Artículo 37. *Los procuradores judiciales ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes y en este capítulo cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto (...).*

Artículo 38. Establece las funciones preventivas y de control de gestión de los procuradores judiciales.

Artículo 75B. *Los procuradores regionales tienen las siguientes competencias y funciones comunes: 1. Ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelanten los organismos y entidades públicas (...).*

(...)

Artículo 76B. *Las procuradurías provinciales y distritales tienen las siguientes competencias y funciones comunes: 1. Ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas (...).*

Resolución 490 de 2008

Crea el Sistema Integral de Prevención (SIP) y establece los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la fun-

ción preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación (derogada por la Resolución 132 de 2014, excepto el artículo 1° que creó el SIP).

Resolución 132 del 2014

Establece un nuevo enfoque, principios y lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación; modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención.

Resolución 55 de 2015

Por la cual se crean los diferentes tipos de actuación en el marco de los escenarios señalados en el modelo de gestión de la función preventiva de la Procuraduría.

Resolución 1073 de 2019

Adopta en la Procuraduría la «Política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos».

2. Alcance de la función preventiva y de control de gestión

Al formular y desarrollar una actuación preventiva y de control de gestión, deben tenerse en cuenta los siguientes ítems, que ayudan a precisar el alcance de esta misionalidad:

¿Qué es Función Preventiva?



Vigilancia y control de gestión

Formulación de observaciones

Análisis selectivo de la gestión pública

Vigilancia de acuerdo con criterios de defensa de derechos, respeto al orden jurídico y protección de recursos públicos

Promoción del respeto de la Constitución y la ley

Comparación del hecho con la norma y advertencia de los riesgos

¿Qué NO es Función Preventiva?



Acompañamiento a entidades o coadministración

Emisión de órdenes o participación en la toma de decisiones de la administración

Vigilancia a todos los procesos o asistencia a todos los escenarios

Estudio preliminar de queja o indagación

Ser garante de primer grado de los derechos

Apreciación subjetiva de la actuación del(los) funcionario(s)

La anticipación a los riesgos que se desarrolla dentro de la gestión preventiva **no implica en modo alguno la coadministración** o injerencia en las decisiones administrativas, financieras, técnicas o jurídicas de las entidades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas. En esta órbita, la Procuraduría tampoco expide conceptos, avales o aprobaciones frente a documentos o actuaciones desplegadas por los sujetos de la vigilancia; de allí que las recomendaciones efectuadas no obliguen a los sujetos vigilados.

Así mismo, la misionalidad preventiva no puede constituirse en una herramienta de presión a los servidores o particulares que cumplen funciones públicas para que obren como lo espera la Procuraduría, así se actúe con la intención de evitar perjuicios para la comunidad, la pérdida de recursos o la vulneración de derechos, sin perjuicio de la posibilidad de plantear debates, someter a discusión temas jurídicos, intervenir como vocera de la comunidad o de un sector que desee defender sus derechos. En suma, no es indicado coaccionar a los responsables de la gestión administrativa a adoptar una u otra determinación o decisión.

3. Escenarios de la función preventiva y de control de gestión

La función preventiva y control de gestión se desarrolla en el marco de los siguientes escenarios:

Orientación

- Respuesta directa a las demandas de los ciudadanos.
- Facilita el contacto con los canales o las entidades competentes.

→ **Atención al público**

Mitigación/Restitución

- Ya ha ocurrido la vulneración.
- Buscar mitigar o minimizar los efectos del hecho lesivo y procurar el restablecimiento.

→ **Asunto abreviado**
Asunto ordinario

Anticipación

- Busca controlar los factores de riesgo y se adelanta a su materialización.

→ **Caso preventivo**
Proyecto preventivo

En este contexto es importante diferenciar, a su vez, los alcances de cada uno de los tipos de actuación que se pueden emprender en los escenarios de mitigación/restitución y de anticipación:

Asunto abreviado

Actuación ante hechos que implicaron la vulneración de un derecho, con el propósito de evitar que se propaguen o profundicen los efectos adversos, impedir su reiteración y mitigar su impacto, mediante la ejecución de **actividades preventivas primarias** que permitirán dar una respuesta directa al peticionario, con resultados inmediatos o en el corto plazo.

Asunto ordinario

Actúa igualmente ante hechos que implicaron la vulneración de un derecho para evitar que se propaguen o profundicen los efectos adversos, impedir su reiteración y mitigar los efectos, **mediante la ejecución de actividades preventivas de mayor complejidad** (mesas de trabajo, visitas, requerimientos, entre otros).

Caso preventivo

Busca actuar preventivamente para:

- Anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar los derechos de

las personas o amenacen el adecuado ejercicio de la función pública.

- Verificar el cumplimiento de las políticas públicas y de los principios que rigen la función administrativa.

No es frecuente que se requiera la gestión de recursos financieros para el desarrollo de un caso preventivo. Este tipo de actuación es de medio mas no de resultado, pues no depende de la Procuraduría que las entidades acaten las observaciones formuladas.

Proyecto preventivo

Busca contribuir al mejoramiento de la gestión y/o de las políticas públicas. Se centra en las problemáticas generalizadas de la gestión pública.

Un proyecto preventivo genera siempre productos (como estudios, lineamientos de política pública, nuevos instrumentos preventivos) tendientes a resolver una problemática evidenciada; implica la identificación, detección y manejo de factores de riesgo y generalmente demanda la gestión de recursos para su ejecución. La obtención de los productos sí depende directamente de la labor adelantada por la Procuraduría.

4. La política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos

Mediante la Resolución 1073 de 2019 se adoptó en la Procuraduría General de la Nación la **«Política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos»**, una herramienta que aporta al fortalecimiento de las capacidades y respuestas institucionales en materia de anticipación, mitigación y/o restitución y orientación, incorporando el enfoque étnico diferencial en el marco del modelo de gestión de la función preventiva de la entidad.

El enfoque étnico diferencial implica que en el ejercicio de las funciones misionales se **responda a las particularidades culturales**, territoriales, lingüísticas, normativas y jurisprudenciales de la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera y de la población Rrom o gitana, y se inste a las autoridades a cumplir con sus obligaciones de protección, prevención y garantía de los derechos de los grupos étnicos con el mismo enfoque.

En el citado documento de política se señala que la función preventiva integral de la Procuraduría debe ser **antirracista**, es

decir, que contribuya a reducir en la sociedad los elementos que generan la discriminación racial.

Asimismo, se destaca que el marco de referencia de los operadores preventivos:

(...) debe ser la comprensión de las cosmovisiones de estos pueblos, es decir las formas en que ellos se organizan, expresan su espiritualidad, sus nociones filosóficas y ontologías relacionales, sus lenguas, prácticas ancestrales de producción, instancias propias de interlocución y participación, instituciones propias, concepción sobre el territorio, entre otras, lo cual configura sus universos de referencias, y es a partir de estas diferencias culturales que la función preventiva deberá actuar en relación a los pueblos étnicos. (PGN, 2019, p. 23).

4.1. Objetivos de la política

La política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos tiene como **objetivos sustanciales:**

- *Afectar positivamente el Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría, incorporando el enfoque étnico en relación con las actuaciones preventivas y las distintas estrategias y orientaciones tanto para los escenarios de actuación como para la coordinación y articulación institucional y la in-*

terlocución y relacionamiento con las instituciones propias de los pueblos y territorios étnicos.

- *Fortalecer y optimizar el ejercicio de las funciones y competencias de la Procuraduría en materia de prevención, promoción, garantía y defensa de los derechos colectivos e integrales de los pueblos y territorios étnicos, demandando de las instituciones estatales competentes el cumplimiento oportuno y eficaz de las obligaciones constitucionales y legales.*
- *Desarrollar y promover una cultura preventiva fundada en principios y acciones que conlleven al reconocimiento, protección y promoción de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y territorios étnicos de manera que se garantice su supervivencia física y cultural. (PGN, 2019, p. 26).*

4.2. Principios de la política

Además de los principios de la función preventiva de la Procuraduría (flexibilidad, racionalidad, autonomía, oportunidad, priorización y coordinación), la política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos y territorios étnicos incluye los siguientes **principios diferenciales étnicos:**

Identidad cultural: *la función preventiva y de control de gestión tendrá como mar-*

co de interpretación de sus actuaciones el reconocimiento de las cosmovisiones de los pueblos étnicos. Teniendo en cuenta sus prácticas ancestrales, sus sitios sagrados, lenguas y/o idiomas, rituales y espiritualidades, religiosidades, garantizando la armonía y el equilibrio entre la vida comunitaria y el territorio.

Libre determinación y autonomía: el principio de autonomía y libre determinación recae en el deber del Estado de respetar y garantizar el derecho a la toma de decisiones comunitarias propias y el disfrute de los derechos colectivos fundamentales. Lo anterior, en el marco de la Ley de Origen, el derecho mayor, derecho propio y administración de justicia propia y cosmovisión de cada pueblo étnico. En el ejercicio de la función preventiva se deberá tener en cuenta el reconocimiento a las instituciones propias de los pueblos étnicos y establecer estrategias de relacionamiento e interlocución para atender de manera eficaz y oportuna la anticipación a la vulneración de sus derechos étnico-territoriales.

Territorio y territorialidad: no es posible interpretar e implementar el enfoque étnico de la función preventiva sin tener como marco de referencia la visión sobre la tierra y el territorio que tienen los pueblos étnicos. Para ellos, el territorio es la fuente desde donde se explica y comprende la integralidad de la vida de los diversos seres de la naturaleza, el espacio físico y espiritual, donde se vivencia

la Ley de Origen y el Derecho Mayor. La tierra es la madre, el hábitat, la casa, la maestra, y está integrada por seres, espíritus y energías que permiten un orden y hacen posible la vida, de conformidad con las cosmovisiones y tradiciones culturales propias de cada pueblo. Es a partir de esta relación que los pueblos étnicos construyen y desarrollan el pensamiento y conocimiento, recrean la cultura, la organización social, política, sus sistemas productivos y económicos.

Garantía y no regresividad de los derechos individuales y colectivos de los pueblos étnicos: en la gestión preventiva con enfoque étnico se actuará de buena fe, con imparcialidad, equidad y celeridad, especialmente en situaciones anticipatorias para evitar la regresividad de los derechos adquiridos por los pueblos y territorios étnicos.

Carácter colectivo: el operador preventivo deberá interpretar e implementar sus actuaciones y estrategias sin generar desequilibrio y desarmonización al interior de los pueblos, comunidades, territorios colectivos, sus instancias organizaciones e instituciones propias. La protección de los derechos colectivos no solo implica la protección de sus individuos sino propender por el buen vivir de sus comunidades y su interacción con el territorio.

Interseccionalidad: se debe hacer una lectura integral de las situaciones que afectan, por un lado, a los pueblos y territorios étnicos y, por otro, a las mujeres étnicas en

relación con su condición de mujeres racializadas, en determinada condición económica y lugar de clase (casta, linaje, clan), y por razón de su raza, etnia y opción sexual, en su contexto histórico de dominación y exclusión, lectura que se debe aplicar en todos los escenarios, actuaciones y procesos.

Objeción cultural: *las cosmovisiones, prácticas ancestrales, la integralidad territorial y organizativa, la facultad de los pueblos étnicos de determinar el uso y la vocación de los recursos naturales en sus territorios y la protección de los derechos fundamentales de los pueblos y territorios étnicos serán salvaguardados en todas las actuaciones y procesos de la operadora u operador preventivo. El diálogo intercultural entre los pueblos étnicos y las entidades públicas privadas y mixtas, respetarán las concepciones, interpretaciones y perspectivas culturales milenarias de estos pueblos. (PGN, 2019, pp. 24-25).*

4.3. Derechos colectivos de los pueblos étnicos

La función preventiva y de control de gestión vela por la garantía de los derechos individuales y colectivos de toda la sociedad. En el enfoque étnico diferencial deben conocerse y comprenderse a profundidad los derechos específicos de carácter especial de los pueblos y territorios étnicos, que están contemplados en la Constitución Política, en normas, jurisprudencia y en tratados, convenios y declaraciones

de carácter internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

En la «Política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos», se describen los principales derechos colectivos de los pueblos étnicos, recogidos en los siguientes ejes temáticos:

- Identidad cultural.
- Territorio y consulta previa.
- Autonomía y autodeterminación.
- Desarrollo propio.
- Participación e interlocución.
- Género, mujer, niñez y familia.
- Paz y derechos humanos.

El documento de política preventiva desarrolla con profundidad cada eje temático, con referencias normativas que orientan, en cada caso, el alcance que debe darse para garantizar la protección de los derechos de los pueblos y territorios étnicos.

Cabe destacar que la labor desde la Procuraduría para la promoción, defensa y protección se anticipa a aquellas situaciones que puedan desconocer o vulnerar los derechos de los pueblos y territorios étnicos. La entidad busca «salir al paso antes de» para minimizar riesgos, reclamos de los ciudadanos y comunidades e, incluso, prevenir que se incurra en faltas disciplinarias, fiscales o penales de quienes ejercen funciones públicas.

CAPÍTULO 2.

Garantías en el Marco de la Consulta Previa

1. Conceptualización

La consulta previa **es un derecho fundamental** que reconoce y garantiza los derechos de los pueblos étnicos al territorio, la cultura, la autonomía, el desarrollo, la jurisprudencia propia y el derecho a hacer parte en la toma de decisiones.

El derecho fundamental a la consulta previa está consagrado mediante la Ley 21 de 1991, que aprueba el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El derecho fundamental a la consulta previa comprende:

- El acceso a la participación informada de los pueblos étnicos frente a su desarrollo y frente a las decisiones o ejecutorias que podrían afectarles.
- Un requisito de procedibilidad para la realización de cualquier tipo de acto que pueda incidir en el territorio de los pueblos étnicos o que los pueda afectar en su identidad cultural y étnica.

1.1. Principios orientadores de la consulta previa

Buena fe: (...) [deber] que tienen los particulares y las autoridades (...) de comportarse de manera honesta, leal y conforme con las actuaciones que cabe esperar de una persona correcta (...) “presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada” [Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1194 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil]». (Ministerio del Interior y Corte Constitucional de Colombia, 2020, p. 61).

Representatividad: la consulta debe adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad concernida, ya que de otra manera no se respetarían sus formas propias de gobierno. Es indispensable que las decisiones que tengan una incidencia directa en el modo de vida de las comunidades étnicamente diferenciadas estén revestidas de legalidad y legitimidad.

Participación activa: (...) obliga a que las autoridades (...) generen espacios para la intervención efectiva de las comunidades afectadas, basado en la deliberación y la reflexión sobre sus propuestas. Por tanto, su observancia no se da por satisfecha con la simple notificación del proceso a los interesados o con el llamamiento y celebración de reuniones de carácter informativo. (p. 62).

Participación efectiva: (...) establece que la participación de las comunidades consultadas tenga efectos verificables en las decisiones que se adopten, que deben constatar en los planes de acción y en las medidas que ejecuten las autoridades competidas a su cumplimiento. (p. 63).

Igualdad: Teniendo en cuenta que el proceso consultivo pretende convocar a las partes para crear un escenario dialógico en el que haya un reconocimiento recíproco como interlocutores válidos, la consulta no puede devenir en una imposición por parte de la autoridad estatal, ni en un poder de veto de las comunidades protegidas por el Convenio 169 de la OIT. (p. 63).

Flexibilidad: (...) [Desde el] respeto a la diferencia, la multiplicidad de las institucio-

nes, las cosmovisiones y la manera en que se relacionan las comunidades en las dimensiones económicas, sociales y culturales, la consulta debe incorporar el principio de flexibilidad, es decir, debe adaptarse a las particularidades y necesidades propias que surgen de la interacción con cada sociedad diversa. (p. 63).

Información: (...) Dado que la consulta debe tener como propósito desplegar hasta el máximo posible las acciones que permitan lograr acuerdos con los pueblos [étnicos], en relación con las intervenciones [que impactan sus] escenarios cultural, social, económico y ambiental (...), esta debe basarse en información genuina y no distorsionada que permita la adopción de decisiones en plena libertad.

Debida diligencia en derechos humanos: En principio, la responsabilidad frente a la consulta previa recae en el Estado, sin embargo, los particulares (...) tienen una serie de deberes en relación con este derecho fundamental [lo cual] se concluye de las previsiones (...) del ordenamiento constitucional, así como del derecho internacional (...).

📷 Martha Polo



1.2. Características de la consulta previa

- **Libre:** la participación de las comunidades en los procesos de consulta previa debe darse de manera voluntaria, sin que medien presiones o interferencias.
- **Previa:** el proceso de consulta debe surtirse con anterioridad a la ejecución del proyecto, obra, actividad o medida administrativa que vaya a impactar a las comunidades étnicas.
- **Informada:** en el marco de los procesos debe brindarse a las comunidades étnicas información **transparente, clara y oportuna** sobre todos los aspectos que sean necesarios para el desarrollo del derecho fundamental a la consulta previa.

1.3. Etapas de la consulta previa



Coordinación y preparación



Ejecutor: Presenta proyecto y propuesta de ruta metodológica.

Preconsulta



DANCP: Presenta marco jurídico consulta previa.

Ejecutor: Presenta el proyecto.

Definición de ruta metodológica entre ejecutor y comunidad.

Consulta



Análisis de impactos y formulación de medidas de manejo. Preacuerdos - Acuerdos.

Protocolización de acuerdos

Seguimiento



Verificación de cumplimiento 100% de acuerdos.

Acto administrativo de cierre

Imagen 5: Etapas de la consulta previa
Fuente: Ministerio del Interior, 2023, p.34

Se detallan, a continuación, los principales aspectos de las etapas de la consulta previa para proyectos, obras o actividades (POA):

| Etapa | Descripción |
|--|---|
| <p>Preconsultiva</p> <p>Determinación de procedencia</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Con base en la información suministrada sobre la presencia de pueblos y territorios étnicos en el área de influencia de un POA y del impacto positivo o negativo que puede tener sobre las comunidades étnicas, la Dirección de la Autoridad Nacional para la Consulta Previa (DANCP) establece si procede o no adelantar el proceso consultivo. • Para la determinación de procedencia la DANCP debe: i) recibir la solicitud que presente la entidad promotora o el ejecutor del POA; ii) solicitar y consultar la información que reposa en el Min. Interior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y en las demás entidades que considere. En caso de que la información suministrada y consultada sea insuficiente para determinar la procedencia de la consulta, debe realizar una visita de verificación en territorio. La DANCP deberá dar respuesta a la solicitud y expedir un acto administrativo en el que manifieste si procede o no la consulta previa (Directiva Presidencial 08, 2020, num. 3). • Esta decisión se debe adoptar con fundamento en el criterio de afectación directa. La Corte Constitucional definió la afectación directa como: <ul style="list-style-type: none"> <i>(...) el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que</i> |

una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente. (Sentencia SU-123, 2018).

- Un elemento esencial para determinar la afectación directa es el territorio. El concepto de territorio tiene dos sentidos: i) «**geográfico**: (...) extensión de tierra legalmente reconocida a favor de las comunidades, por ejemplo, los resguardos o territorios colectivos», y ii) «**territorio amplio**: incluye las zonas de ocupación habitual de las comunidades étnicas, también llamadas zonas de influencia o no adjudicadas, en las cuales (...) desarrollan sus actividades sociales, culturales o espirituales, como cementerios o lugares de ceremonias; y económicas, como (...) cultivos, caza o pesca». (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [ANDJE], 2024).

Coordinación y preparación

- Una vez el ejecutor o interesado del POA solicita el inicio del proceso consultivo, la DNCP y el interesado identifican y anticipan eventuales actos administrativos, permisos y licencias que pueden ser necesarios durante el desarrollo de la consulta previa.
- El interesado debe realizar una exposición de su POA y exponer una propuesta preliminar de ruta metodológica para el desarrollo de la consulta, la cual será presentada a las comunidades en la reunión de preconsulta. (Ministerio del Interior, 2023).

Preconsulta

- Esta reunión se prepara por parte del ejecutor o interesado. Una vez definidos lugar, fecha y hora, debe informar con al menos 15 días de antelación a la DANCP, que a su vez debe realizar la convocatoria a las partes, al Ministerio Público y a las autoridades pertinentes.
- En la reunión, la DANCP explica en qué consiste la consulta previa y cuáles son los derechos y deberes de las partes.

- El ejecutor o interesado socializa el POA y acuerda con comunidades la ruta metodológica, con el acompañamiento de la DANCP. (Ministerio del Interior, 2023).

| Etapa | Descripción |
|--|---|
| Consultiva | |
| Apertura o inicio de consulta | <ul style="list-style-type: none"> • Reunión en la que inicia la etapa de diálogo entre el Estado, el ejecutor o interesado en el POA, la población étnica y las instituciones o autoridades convocadas. |
| Análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo Definición y protocolización de acuerdos | <ul style="list-style-type: none"> • Se identifican y analizan los impactos del POA que pueden afectar el ámbito social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente de las comunidades étnicas. • Se determinan las medidas de manejo adecuadas para prevenir, corregir, mitigar o compensar las potenciales afectaciones que generará el desarrollo del POA. • A partir de las medidas de manejo identificadas, se establecen los acuerdos y se definen los plazos, condiciones de tiempo, modo y circunstancia, así como los indicadores de cumplimiento. • Los acuerdos se consignan en acta para la protocolización, y se debe definir un comité de seguimiento. (Ministerio del Interior, 2023). |

| Etapa | Descripción |
|--------------------------------|--|
| Posconsultiva | |
| Seguimiento de acuerdos | <ul style="list-style-type: none"> • El propósito de la etapa es asegurar la debida ejecución de las medidas de manejo acordadas y el efectivo cumplimiento de los compromisos suscritos. |

| | |
|---------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • La DANCP convoca a las partes para realizar la verificación del cumplimiento a las medidas de manejo acordadas con el ejecutor o interesado en el POA o medida legislativa o administrativa. • Se formulan requerimientos periódicos para el reporte de avance en las medidas y acuerdos suscritos. |
| Cierre | <ul style="list-style-type: none"> • Solo cuando se cumple el 100 % de los acuerdos se procede al cierre del proceso consultivo mediante acto administrativo. |

2. Marco normativo

Constitución Política

Artículo 7. *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

Artículo 8. *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

(...)

Artículo 63. *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

(...)

Artículo 70. (...) *La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad*

y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

(...)

Artículo 246. *Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República (...).*

(...)

Artículo 286. *Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (...).*

(...)

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 (...).

Artículo 330. (...) / *Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.*

Ley 21 de 1991

«Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la septuagésima sexta reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989».

Esta ley aplica a pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras, y al Pueblo Rrom. (Directiva Presidencial 01, 2010, p. 2).

Ley 70 de 1993

Reconoce el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus

prácticas tradicionales de producción. Establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

Artículo 44. Como un mecanismo de protección de la identidad cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impactos ambiental, socioeconómico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley.

Ley 99 de 1993

«(...) crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA (...).».

Artículo 76. (...) *La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán,*

previa consulta a los representantes de tales comunidades.

Decreto 1320 de 1998

«(...) reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio».¹

Decreto Ley 2893 de 2011

«Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior».

Establece, entre otras, las funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías, de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y de la Dirección de Consulta Previa.

Decreto 2353 de 2019

Fortalece la dependencia encargada de adelantar el proceso de consulta previa: transforma la Dirección de Consulta Previa en la «Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa».

Decreto 714 de 2024

«(...) modifica la estructura y funciones del Ministerio del Interior». Específicamente, los artículos 8 y 9 modifican las funciones de las Direcciones de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías, y de Asuntos

para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, entre ellas:

- *Prestar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa el apoyo humano, técnico y financiero para la identificación, procedencia y realización de los procesos de consulta previa que esta determine.*

- *Coordinar y realizar los procesos de consulta previa para la adopción de iniciativas legislativas y administrativas del nivel nacional, bajo los lineamientos de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa. (Decreto 714, 2024, art. 13).*

Las **directivas presidenciales** relacionadas con el derecho fundamental de la consulta previa son:

Directiva Presidencial 01 de 2010

Se refiere a la «*garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos*

¹ «(...) ante el Consejo de Estado se instauró una acción de nulidad en contra del decreto arguyendo que este fue expedido sin surtir el debido proceso de consulta previa con las comunidades étnicas afectadas por esta reglamentación; sin embargo, el Consejo de Estado lo encontró ajustado a la norma normativa (...)» y así lo señaló en la Sentencia 5091 del 20 de mayo de 1999.

Por otra parte, si bien «(...) la Corte Constitucional ha ordenado su inaplicación en algunas oportunidades, [continúa texto del pie de página] (...) la inaplicación por inconstitucionalidad, también denominada "excepción de inconstitucionalidad", no saca a la norma del ordenamiento jurídico pues su efecto es inter partes, es decir, tan solo para el caso concreto que se discute, por lo que la norma sigue vigente. Cfr. Sentencia C-037 de 1996, entre otras». (Salinas, 2011).

étnicos nacionales». Explica los mecanismos de aplicación de la Ley 21 de 1991, qué acciones se requieren y cuáles no para garantizar el derecho a la consulta previa y los mecanismos para el desarrollo adecuado del procedimiento.

Directiva Presidencial 10 de 2013

Es una guía para la realización de consultas previas. Regula la coordinación interna de las entidades públicas involucradas, a efectos de garantizar la integración de las competencias correspondientes y la distribución eficaz de los recursos, así como la eficiente circulación de la información relevante, la transparencia en los procesos, y el seguimiento al cumplimiento de los deberes de las entidades responsables.

Desarrolla cinco etapas: i) certificación sobre verificación de la presencia de comunidades étnicas; ii) coordinación y preparación; iii) preconsulta; iv) consulta previa, y v) seguimiento de acuerdos.

Directiva Presidencial 08 de 2020

Corresponde a una actualización de la guía para la realización de consultas previas: *«(...) sustituye la Etapa 1 “Certificación sobre la presencia de comunidades étnicas que hace necesaria la consulta previa”, adiciona la Etapa 3 “Preconsulta”, adiciona la Etapa 4 “Consulta previa” y adiciona la Etapa*

5 “Seguimiento de acuerdos” de la Directiva Presidencial 10 (...) de 2013».

2.1. Algunas sentencias sobre consulta previa

Es amplia la jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la consulta previa. Entre las sentencias proferidas al respecto, se pueden citar:

Sentencia SU-039 de 1997²

La Corte Constitucional definió la consulta previa como el derecho fundamental para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas para asegurar su subsistencia como grupo social.

*Señaló que «(...) el derecho fundamental de la comunidad a preservar su integridad se garantiza y se hace efectivo a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el **derecho de participación de la comunidad en la adopción de las (...) decisiones (...)**» que la impactan.*

² La Sentencia SU-039 de 1997 se cita en el documento de Política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos (PGN, 2019 p. 32). Por tratarse de una sentencia de unificación, lo que se señala en favor de la protección de los derechos de las «comunidades indígenas», cubre las generalidades del derecho fundamental a la consulta previa para todas las comunidades étnicas.

Sentencia SU-383 de 2003

La Corte Constitucional destacó que:

(...) la protección de los valores culturales, económicos y sociales de los pueblos indígenas y tribales, que aún subsisten en el territorio nacional, es un asunto de interés general en cuanto comporta el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, y la existencia misma del Estado Social de Derecho.

Puntualizó que *«(...) la consulta previa es el mecanismo que permite ponderar los intereses de los pueblos indígenas y tribales en conflicto con intereses colectivos de mayor amplitud, a fin de poder establecer cuál de ellos posee una legitimación mayor».*

Sentencia C-030 de 2008

La Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1021 de 2006 (Ley General Forestal) argumentando, entre otros, que era necesario haber adelantado una consulta en los términos del artículo 6.º del Convenio 169 de la OIT, orientada a enterar a las comunidades y a discutir con ellas los posibles efectos positivos o negativos que la medida legislativa tendría sobre ellas. Destacó que:

(...) un proyecto de la dimensión, complejidad e implicaciones del que pretendía regular de manera integral los asuntos forestales, exigía como condición previa a su radicación en el Congreso, que el gobierno

adelantara un ejercicio específico de consulta con las comunidades indígenas y tribales, que permitiera hacer efectivo su derecho de participación.

Sentencia SU-123 de 2018³

La Corte Constitucional reiteró que el derecho fundamental a la consulta previa tiene carácter de irrenunciable y se funda en la defensa de los pueblos indígenas y tribales y en la eliminación de las exclusiones históricas que han padecido. Indica como objeto de la consulta previa el *«(...) intentar lograr en forma genuina y por un diálogo intercultural el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten».* Asimismo, indicó que:

(...) en este diálogo intercultural ni el pueblo tiene un derecho de veto ni el Estado un poder arbitrario de imposición de la medida prevista; [que] (...) la consulta debe ser flexible, es decir, adaptarse a las necesidades de cada asunto; (...) informada, esto es dispensar a los pueblos indígenas y tribales la información suficiente para que ellos emitan su criterio; [y] «(...) respetar la diversidad étnica y cultural lo que permitirá encontrar mecanismos de satisfacción para ambas partes.

³ La Sentencia SU-123 de 2018 se cita en el documento de Política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos (PGN, 2019, p. 32).

Señaló también que «la consulta previa procede siempre que exista la posibilidad de afectación directa del grupo étnico», y describe la «**afectación directa**» como «un concepto jurídico indeterminado que hace referencia al impacto positivo o negativo que tiene una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica».

3. Función preventiva y de control de gestión territorial en el marco de la consulta previa

3.1. Competencias de la Procuraduría General de la Nación

- **Nivel Central - Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión para Asuntos Étnicos**

Mediante la Resolución 254 del 8 de junio de 2017 se estableció que la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos sería en adelante la «**Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos**», asignándole entre sus funciones:

Articular los lineamientos y parámetros que se desarrollarán en materia discipli-

naria y preventiva respecto a las materias mencionadas en la parte considerativa de este acto administrativo, para lo cual dicha Delegada cumplirá un rol de coordinadora frente a las tareas que en el campo de asuntos étnicos involucre a otras dependencias de la Entidad. (Negrilla fuera de texto). (Resolución 254, 2017, art. 4°).

Con la Resolución 377 de 2022 se distribuyeron competencias entre las procuradurías delegadas y se reiteró que **Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión para Asuntos Étnicos** debe velar por el cumplimiento de las normas y decisiones judiciales relacionadas con la protección de los derechos de las minorías étnicas y de sus territorios tradicionales.

La Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión para Asuntos Étnicos determina los lineamientos generales para la actuación misional frente al desarrollo del derecho fundamental a la consulta previa y a las intervenciones de la entidad en el marco de los correspondientes espacios y reuniones.

La Procuraduría Delegada aporta, además, información y elementos técnicos y jurídicos para atender los escenarios de intervención administrativa y judicial, así como para las acciones de control de constitucionalidad respecto de normas que incidan en los derechos de los pueblos y territorios étnicos.

Asimismo, en un eventual trámite legislativo de proyectos de ley donde se impacten derechos de los territorios y pueblos étnicos, puede participar en el proceso presentando argumentos y consideraciones ante la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, la Comisión Legal del Congreso para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas, o las instancias que, según el caso, sean pertinentes.

• Nivel Central - otras delegadas

El Decreto Ley 262 de 2000 establece que las procuradurías delegadas intervienen «(...) ante las autoridades públicas, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas» (art. 24, num. 5°).

Esta función se asigna de manera expresa a través de la Resolución 377 de 2022 (arts. 7 y 9) a las siguientes procuradurías delegadas, en coordinación con las procuradurías judiciales en las que corresponda:

- Para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.
- Para la Gestión y la Gobernanza Territorial.
- Para Asuntos Étnicos.

- Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.
- Para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Para la Restitución de Tierras.
- Para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios.
- Para Asuntos Civiles.
- Para la Conciliación Administrativa.
- Para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.
- Para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer.
- Para el Seguimiento a los Recursos del Sistema General de Regalías.
- Para la Moralidad y la Transparencia Pública.

El Decreto Ley 262 de 2000 establece, además, funciones específicas en materia de **defensa de los derechos de las minorías étnicas, a través de la misionariedad de intervención administrativa y judicial**⁴, lo cual redundará en la materialización de la «Política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos».

⁴ Decreto Ley 262 de 2000: intervención ante las autoridades administrativas (art. 27); funciones de intervención judicial en procesos civiles y agrarios (art. 31, num. 1); funciones de intervención judicial en procesos de familia (art. 32 num. 2); funciones de intervención judicial en procesos laborales (art. 33, num. 1), y procuradores judiciales con funciones de intervención en los procesos laborales (art. 48).

Cuando en el nivel central se adelante una actuación dentro de la función preventiva y de control de gestión a un escenario de consulta previa que requiera la actuación de delegadas con especialidad frente a los asuntos que se discuten (por ejemplo: ambiental, de salud, de infancia, etc.), estas deberán avocar conocimiento para la profundización de los aspectos técnico-jurídicos que les corresponda, en articulación con la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión para Asuntos Étnicos.

- **Ámbito Territorial**

Respecto de las procuradurías territoriales, la Resolución 414 del 12 de octubre de 2023 establece que las procuradurías regionales, distritales y provinciales de instrucción y juzgamiento ejercerán las competencias y funciones previstas en el Título XI del Decreto 262 de 2000, modificado por el Decreto 1851 de 2021, en su respectiva circunscripción territorial, entre ellas:

- Ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelanten los organismos y entidades públicas.
- Intervenir ante las autoridades cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público o las garantías y derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas.

Cuando en territorio los escenarios de consulta previa requieran la actuación de delegadas con funciones preventivas y de control de gestión con especialidad frente a los asuntos que se discuten (por ejemplo: ambiental, de salud, de infancia, etc.), las procuradurías regionales, distritales o provinciales podrán solicitar la concurrencia de la respectiva delegada para la profundización de los aspectos técnico-jurídicos que les corresponda, por alguna de estas vías:

- Directamente ante el titular de la delegada o ante las procuradurías judiciales con presencia en el territorio.

- A través del enlace asignado desde la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos.

Lo anterior, sin perjuicio de la competencia con que cuenta la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión para Asuntos Étnicos para asumir conocimiento de situaciones territoriales de impacto nacional.

3.2. Competencias de las autoridades concernidas

Orden nacional

- **Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa**

Entre otras funciones, **lidera, dirige y coordina el ejercicio del derecho a la**

consulta previa; imparte los lineamientos para determinar la procedencia de las consultas; establece directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas para realizar los procesos de consulta; adopta los criterios para brindar capacitación, asesoría y asistencia técnica en materia de consulta previa, e identifica y articula a las entidades públicas y privadas cuya concurrencia se requiera en la programación, previsión, identificación, realización y gestión del trámite de las consultas.

Además, dirige la consolidación, actualización y custodia de la información sobre las consultas previas; fija los lineamientos para el seguimiento a los acuerdos alcanzados en los procesos de consulta; dirige y promueve estudios del impacto económico de los proyectos sobre las comunidades étnicas, el costo de oportunidad de su no realización, la cuantificación de las afectaciones directas y de las medidas acordadas, y expide los actos administrativos mediante los cuales se da por concluido el procedimiento administrativo.

Para cada consulta previa el Ministerio designa un gestor, quien es el responsable de la coordinación y desarrollo de todo el proceso consultivo.

Para la **adopción de iniciativas legislativas y administrativas del nivel territorial**, esta dirección **coordina y realiza** los procesos de consulta previa.

- **Ministerio del Interior - Direcciones de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras**

Prestan a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa el apoyo humano, técnico y financiero para la **identificación, procedencia y realización** de los procesos de consulta previa que esta determine.

Orden territorial

- **Gobernaciones y alcaldías**

La Directiva Presidencial 01 de 2010 establece que, hasta tanto se determine la competencia de los entes territoriales respecto a la garantía del derecho a la consulta previa, será el Ministerio del Interior el único organismo competente para coordinar la realización de los procesos de consulta; sin embargo, es relevante la participación de las alcaldías y gobernaciones en los procesos consultivos, considerando que son los primeros respondientes en sus respectivas jurisdicciones para la promoción, garantía, defensa y materialización de los derechos de sus habitantes.

Los departamentos ejercen funciones administrativas de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de

intermediación entre la nación y los municipios. Esa labor armónica es relevante en la garantía del derecho fundamental a la participación y a la consulta previa de sus pueblos étnicos en los proyectos, obras o actividades que los impactan.

Alcaldías y gobernaciones cuentan con información sobre territorios ocupados tradicionalmente, ubicación, órganos de representación, trámites de registros y certificaciones, impugnaciones en primera instancia, y casos de apelaciones remitidas al Ministerio del Interior para su resolución de fondo: esta es información relevante en los procesos de consulta previa, según sus etapas.

Si las alcaldías o gobernaciones tienen participación en la ejecución de los proyectos, obras o actividades que se discuten, harán parte con responsabilidades directas dentro del proceso consultivo, en orden a lo ya indicado en este capítulo de la guía.

- **Corporaciones autónomas regionales**

Ante los proyectos, obras o actividades que llegan a los territorios étnicos e impactan los recursos naturales, es importante armonizar las medidas para garantizar, proteger y defender los derechos fundamentales y colectivos de los pueblos y territorios étnicos frente a la normativa ambiental que confiere funciones y com-

petencias a las corporaciones autónomas regionales (CAR) para la administración, protección y desarrollo sostenible de los recursos naturales.

3.3. Qué aspectos deben ser objeto de la vigilancia preventiva y de control de gestión en lo territorial

Lo fundamental en la actuación de vigilancia preventiva territorial en el marco de la consulta previa es **la garantía de este derecho fundamental** a las comunidades étnicas.

En ese contexto, se debe velar, en términos generales, por el respeto a los principios de la consulta previa, considerando:

- Que se haya garantizado el debido proceso en la **determinación de procedencia**. Un alto número de procesos consultivos se lleva a cabo por amparo del juez de tutela.
- Que la **convocatoria** a los representantes de las comunidades étnicas involucradas sea oportuna y pertinente, es decir, que se haya remitido por medios a los que tengan acceso los representantes convocados y los integrantes de las comunidades.
- Que los representantes y voceros de las comunidades étnicas gozan, cuando menos, de **legitimidad** y del res-

paldo mayoritario de los miembros de la comunidad que representan.

- Que los responsables del proyecto, obra o actividad realicen **la exposición de los contenidos** de forma suficientemente amplia y clara para las poblaciones étnicas, con énfasis en los posibles impactos identificados y conforme a las dinámicas sociales, culturales y territoriales de las comunidades.
- Que sea amplio y suficiente el tiempo que se brinde a las comunidades

consultadas para conocer y analizar los documentos y la información que se allegue sobre los proyectos, obras o actividades en discusión, de manera que se facilite un genuino **diálogo intercultural** entre los pueblos étnicos interesados, el ejecutor del proyecto, obra o actividad y los intervinientes institucionales o particulares.

- Que las **actas** contengan información detallada de los asuntos tratados, las conclusiones, los acuerdos suscritos y sus responsables.

Se detallan a continuación algunos elementos clave para tener en cuenta en la vigilancia preventiva, según la etapa:

| Etapa | Descripción |
|-------------------------------------|--|
| Preconsultiva | |
| Determinación de procedencia | <ul style="list-style-type: none">• Instar a que se garantice la presencia de las autoridades y representantes de las comunidades étnicas, de manera que tengan la oportunidad de allegar elementos e insumos que acrediten o desvirtúen la afectación directa.• Verificar que se haya surtido el debido proceso y se hayan tenido en cuenta las observaciones de la población étnica para la decisión que se adopte por parte del Ministerio del Interior.• Si se encuentra necesario, según la complejidad del asunto objeto de verificación en las visitas, solicitar apoyo técnico (por ejemplo, de la Delegada para Asuntos Ambientales) para el desarrollo de la actuación preventiva. |

Coordinación y preparación

- Verificar que se haya convocado a las autoridades y entidades competentes identificadas, según la naturaleza y objeto del proyecto, obra o actividad.

| Etapa | Descripción |
|---|---|
| Consultiva | |
| Apertura o inicio de consulta | <ul style="list-style-type: none">• Velar por la claridad en la presentación del proyecto, obra o actividad: información amplia y clara, conforme el contexto sociocultural de las comunidades consultadas.• Instar por el respeto a la participación de todas las comunidades y sus representantes.• Verificar que se suscriban las actas, previa lectura de su contenido para todos los participantes, y que estas reflejen sin equívocos los asuntos tratados. |
| Análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo | <ul style="list-style-type: none">• Verificar que las comunidades reciban suficiente asesoría para comprender sin equívocos y en igualdad de condiciones la información técnica sobre los impactos del proyecto, obra o actividad.• Velar por la garantía de la participación amplia y suficiente de la comunidad en la toma de decisiones y porque no se afecte la integridad política ni cultural de las comunidades ni de sus autoridades tradicionales.• Vigilar que el diálogo en los escenarios de consulta no se reduzca a ofrecer dinero o beneficios económicos a las comunidades étnicas, sino que se oriente a la garantía del derecho fundamental y a la formulación de medidas que compensen la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener. |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Si se observan falencias, instar a la garantía de los principios de igualdad, buena fe, información, participación activa y de participación efectiva de la consulta previa. • Alertar y dejar constancia en caso de identificar que alguna situación presuntamente vulnere los derechos de las comunidades, el orden jurídico y/o los principios de la consulta previa. • Verificar que se suscriban las actas, previa lectura de su contenido para todos los participantes, y que estas reflejen sin equívocos los asuntos tratados. • Si se encuentra necesario, según el asunto en análisis, solicitar apoyo técnico (por ejemplo, de la Delegada para Asuntos Ambientales). |
| <p>Definición y protocolización de acuerdos</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Velar por la garantía de la participación amplia y suficiente de la comunidad en la toma de decisiones. • Instar a que los acuerdos a convenir respondan a las necesidades de las comunidades étnicas y sean proporcionales a los impactos identificados. • Verificar que se suscriban las actas, previa lectura de su contenido para todos los participantes, y que estas reflejen sin equívocos los asuntos acordados, con una clara referencia a la naturaleza, objeto, prioridad, temporalidad y responsables de los acuerdos protocolizados. |

| Etapa | Descripción |
|---------------------------------------|---|
| <p>Posconsultiva</p> | |
| <p>Seguimiento de acuerdos</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Verificar que el ejecutor (privado o público) cumpla efectiva y oportunamente con los compromisos suscritos. • Formular recomendaciones u observaciones en caso de advertir presuntos incumplimientos de los acuerdos. • Si se encuentra pertinente, activar la función misional disciplinaria. |

Criterios de priorización

Como se ha reseñado, las normas sobre el derecho fundamental a la consulta previa señalan que la Procuraduría General de la Nación es «**convocada**» a estos escenarios.

Dado que por las limitaciones en recursos humanos y logísticos no es posible emprender acciones de vigilancia preventiva frente a todos los escenarios de consulta que se llevan a cabo en los territorios, la decisión de las procuradurías territoriales para adelantar esta función misional debe responder a los siguientes **criterios generales de priorización**:

- Consultas previas ordenadas por autoridad judicial: las acciones de vigilancia preventiva son de obligatorio cumplimiento para la Procuraduría.
- Impacto o relevancia del proyecto, obra o actividad que esté en análisis.
- Posibilidades logísticas para asistir a los escenarios de consulta.
- Condiciones de vulnerabilidad de las comunidades étnicas concernidas.

La vigilancia preventiva se puede adelantar no solo con la asistencia a los escenarios, sino con la **verificación documental**, entre ellos:

- Solicitudes de determinación de la presencia de comunidades étnicas con sus respectivos anexos.

- Informes de visitas de verificación, resolución o documento de determinación.
- Información técnica socializada a las comunidades étnicas por parte del ejecutor del proyecto, obra o actividad y/o del Ministerio del Interior.
- Constancias de las diferentes convocatorias realizadas.
- Actas de las reuniones de todas las etapas y sus anexos.
- Solicitudes de los diferentes actores dentro del expediente con sus respectivas respuestas, y demás documentos allegados.
- Acto administrativo de cierre del proceso de consulta.

Ruta de las convocatorias

Las invitaciones a los escenarios de consulta previa, dado que son formuladas por el Ministerio del Interior, suelen dirigirse a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos que las remite para consideración del(los) procurador(es) territorial(es) con jurisdicción en el lugar en el que se desarrollará la consulta y en el área de impacto del proyecto, obra o actividad.

En todo caso, **siempre se debe dar respuesta** a las convocatorias, ya sea para confirmar la asistencia o para referir que

no será posible la asistencia de la Procuraduría a la reunión convocada.

Coordinación con el Ministerio Público

Es de suma importancia la articulación con la Defensoría del Pueblo y las personerías para ejercer una vigilancia preventiva más amplia y efectiva de los escenarios de consulta previa que se adelantan en todo el país.

Una adecuada coordinación con los organismos del Ministerio Público permitirá atender mayor volumen de convocatorias y evitar la duplicidad de esfuerzos.

Coordinación **no se traduce en «traslados por competencia»** sin un análisis previo y conjunto del alcance de las respectivas convocatorias y de las posibilidades institucionales para el acompañamiento.

Logística para la participación en los escenarios de consulta

Al definirse la asistencia de funcionarios de la Procuraduría a determinado escenario de consulta previa **que se lleve a cabo en área rural y/o fuera del municipio sede de la dependencia territorial**, en materia logística debe tenerse en cuenta:

- Es importante contactar al gestor designado por el Ministerio del Interior (quien se identifica en los textos de las convocatorias) para establecer si se han dispuesto recursos para el desplazamiento al sitio de la reunión o para una posible conexión virtual.
- La indicación al(los) funcionario(s) para participar en el escenario de consulta previa debe darse **siempre** por escrito.
- Si se trata de zonas con dificultades por orden público, debe informarse a la División de Seguridad para que se haga la valoración de los riesgos y se definan, en caso de ser obligatoria la asistencia, las medidas de prevención y protección que deben adoptarse para el desplazamiento. Asimismo, se debe informar sobre la comisión al Grupo de Seguridad y Salud en el Trabajo, al correo seguridadysalud@procuraduria.gov.co.
- En caso de presentarse algún incidente o novedad, debe informarse de inmediato al nivel central. Si se trata de un accidente de trabajo debe remitirse el reporte en máximo dos (2) días hábiles.

3.4. Construcción de los informes: evidencias, constancias y registros

Al iniciar la vigilancia a un proceso de consulta previa se debe crear en el Sis-

tema de Información Misional (SIM) un **caso preventivo**, ya que se trata de una actuación en el escenario anticipatorio.

Cuando se formule una queja o se plantee por parte de las comunidades una inquietud específica alrededor de un proceso en curso, se debe analizar el alcance y definir si, en el escenario de mitigación, se procede con un **asunto abreviado** o un **asunto ordinario**.

Los respectivos informes deben construirse según los formatos del Sistema de Gestión de Calidad para cada tipo de actuación, consignando los aspectos más relevantes de la vigilancia preventiva realizada y dando cuenta de las recomendaciones formuladas.

📷 Aydee González



CAPÍTULO 3.

Seguimiento a Órdenes Judiciales Sobre Asuntos Étnicos

El Ministerio Público, como órgano de control, debe vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes y las decisiones judiciales, especialmente de las órdenes contenidas en sentencias que protegen derechos individuales y colectivos.

En reiteradas oportunidades, tanto la Corte Constitucional como los demás tribunales han ordenado a la Procuraduría General de la Nación realizar seguimiento al cumplimiento de múltiples disposiciones, lo que implica adelantar tanto actuaciones preventivas y de control de gestión como de intervención para asegurar la efectiva ejecución de lo definido en las respectivas sentencias por parte de las entidades y funcionarios públicos responsables.

Por la magnitud y trascendencia de esta gestión, considerando el alto volumen de órdenes de tribunales en relación con la protección de los derechos de pueblos étnicos, y con el propósito de que se brinde una respuesta más eficiente y oportuna a lo dispuesto en tales sentencias, en este capítulo se desarrolla la actuación preventiva territorial con enfoque étnico diferencial.

1. Marco normativo

Constitución Política

Artículo 87. *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.*

(...)

Artículo 118. *Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.*

(...)

Artículo 277. *El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:*

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos (...).

Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021

Artículo 75B. *Los procuradores regionales tienen las siguientes competencias y funciones comunes:*

1. *Ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelanten los organismos y entidades públicas.*

2. *Intervenir ante las autoridades, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público o las garantías y derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas.*

(...)

5. *Llevar un registro actualizado de las sentencias proferidas contra las entidades públicas del orden territorial, mediante las cuales se les condene al pago o la devolución de una cantidad líquida de dinero, así como de los acuerdos conciliatorios celebrados por estas, y exigir a los servidores públicos la inclusión de las partidas correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y en la Ley Orgánica del Presupuesto.*

6. *Intervenir ocasionalmente como Ministerio Público ante las autoridades judiciales competentes, en los asuntos de conocimiento de los procuradores judicia-*

les, en los lugares donde estos no existan o no puedan actuar, previa comunicación al Procurador Delegado correspondiente, salvo disposición en contrario del Procurador General de la Nación.

7. *Interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y nulidad absoluta de los contratos estatales, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público, salvo disposición en contrario del Procurador General de la Nación.*

(...)

Artículo 76B. *Las procuradurías provinciales y distritales tienen las siguientes competencias y funciones comunes:*

1. *Ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas.*

2. *Intervenir ante las autoridades cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público o las garantías y derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas.*

(...)

5. *Intervenir eventualmente como Ministerio Público ante las autoridades judicia-*

les competentes, en asuntos de conocimiento de los procuradores judiciales, en los lugares donde estos no existan o no puedan actuar, previa comunicación al Procurador Delegado correspondiente.

6. Interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y nulidad absoluta de los contratos estatales, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público.

2. Función preventiva y de control de gestión territorial para el seguimiento a órdenes judiciales sobre asuntos étnicos

2.1. Metodología para la vigilancia preventiva

- **Identificación**

A partir de cada sentencia respecto de la cual se emprende la **actuación preventiva y de control de gestión**, se debe establecer con total precisión:

- Órdenes impartidas.
- Entidades responsables, identificando sobre cuáles se tiene competencia desde la respectiva procuraduría territorial.
- Plazos establecidos.

- **Requerimientos iniciales**

A partir de cada sentencia respecto de la cual se emprende la **actuación preventiva y de control de gestión**, se debe establecer con total precisión:

- Nombre del programa/proyecto/estrategia.
- Si es de carácter temporal o permanente.
- Actividades puntuales.
- Metas establecidas.
- Indicadores de seguimiento al cumplimiento de las metas.
- Cronograma de ejecución del programa/proyecto/estrategia.
- Presupuesto (montos y fuentes).
- Dependencias y funcionarios responsables de la ejecución del plan de acción al interior de la entidad.
- Enfoque(s) previsto(s) para abordar la situación (diferencial étnico - de derechos - territorial - curso de vida, de género - interseccional).
- Si el programa/proyecto/estrategia se concibe como respuesta específica al cumplimiento de la sentencia o hace parte de la oferta programática institucional.

- Si el programa/proyecto/estrategia beneficiará exclusivamente a comunidades étnicas o a la población general de la jurisdicción.
- Si se han definido acciones conjuntas con otras entidades, cuáles y el alcance.
- Si determinada orden implica el relacionamiento de las entidades con comunidades étnicas, se debe solicitar, además:
- Información sobre los contactos establecidos para la interlocución con las comunidades.
- Metodología(s) prevista(s) para las reuniones, diálogos y demás espacios que deban atenderse para el cumplimiento de la orden impartida.

• **Diseño del plan de seguimiento**

Recibidas las respuestas de las entidades, es necesario valorar si estas atienden el alcance de lo ordenado en la sentencia y del requerimiento preventivo de la Procuraduría, o si se debe insistir en la profundización de lo expuesto; en tal caso procede definir si es pertinente elevar nuevos requerimientos por escrito o se pueden explorar otras opciones como la visita administrativa o la convocatoria a mesa(s) de trabajo.

Con base en la información recaudada y en las «fechas clave» planteadas por las entidades para los avances en sus planes de acción, es clave diseñar un **plan de seguimiento preventivo** al cumplimiento

de las órdenes de la respectiva sentencia, construyendo un cronograma con cortes mensuales, bimestrales o trimestrales según la urgencia o impacto del asunto puntual en análisis.

Las variables del plan de seguimiento preventivo deben desagregar como mínimo, para cada orden:

- Las entidades responsables.
- Las acciones planteadas por cada entidad.
- Las metas de cada acción planteada.
- Las fechas de cumplimiento de las acciones y metas.
- La(s) metodología(s) que se va(n) a implementar desde la Procuraduría para el seguimiento, por ejemplo: requerimientos escritos periódicos, mesas de trabajo interinstitucionales, audiencias, visitas administrativas, entre otras.

• **Ejecución del plan de seguimiento preventivo**

Conforme la periodicidad y demás elementos establecidos en el plan de seguimiento preventivo, se deben desarrollar los elementos metodológicos previstos.

Los **requerimientos de información** a las entidades deben indagar, al menos, por las siguientes variables:

- Descripción de avances en las metas del programa/proyecto/estrategia.

- Comportamiento de los indicadores de seguimiento formulados.
- Población étnica beneficiada.
- Descripción del enfoque (diferencial étnico - de derechos - territorial - curso de vida - de género - interseccional) en el abordaje de la situación.
- Si hay cambios en la programación o retrasos en la ejecución del programa/proyecto/estrategia, explicar las causas y las acciones previstas para mitigar el impacto de dicha alteración en el cronograma.
- Si hubo interlocución con comunidades étnicas: identificar cuáles, describir en qué escenario se dio tal interlocución, con qué voceros y los resultados, compromisos y/o conclusiones de dichos escenarios.
- Si hubo articulación interinstitucional: señalar las entidades con las que se trabaja de manera conjunta en el programa/proyecto/estrategia.

El análisis de la información reportada debe orientar a:

- Establecer si las entidades están implementando efectivamente lo que formularon en su plan de acción.
- Determinar si dicha ejecución impacta lo ordenado por la sentencia.
- Identificar las entidades que no tienen avances concretos frente a lo ordenado por la sentencia.

- Elevar las alertas y recomendaciones de manera oportuna.
- Evaluar si es pertinente acudir a la interposición o coadyuvancia, por ejemplo, de acciones constitucionales para garantizar el cumplimiento de la disposición.

La actuación preventiva se profundiza paulatinamente a medida que se avanza en el seguimiento y se obtiene más información sobre las ejecutorias de las entidades concernidas en el cumplimiento de las órdenes. Las estrategias, por tanto, deben responder a esa dinámica de manera que se gestionen oportunamente los riesgos de incumplimiento y de la consecuente afectación a los derechos de las comunidades étnicas.

2.2. Articulación con el nivel central

En caso de requerir orientación técnica para la estructuración del plan de seguimiento preventivo o para el abordaje de alguna de las acciones en su implementación, las procuradurías territoriales tienen la posibilidad de acudir a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos.

Si existen órdenes relacionadas con la misionalidad de otras delegadas y se requiere una orientación puntual para avanzar en la actuación preventiva, se podrá acudir directamente a la respectiva

dependencia o, si se considera, gestionar dicha articulación a través de la Delegada Preventiva y de Control de Gestión para Asuntos Étnicos.

2.3. Construcción de los informes: evidencias, constancias y registros

Al iniciar la vigilancia preventiva al cumplimiento de órdenes de sentencias que protegen derechos de pueblos y territorios étnicos se debe crear en el SIM un **caso preventivo**, ya que se trata de una actuación en el escenario anticipatorio.

Cuando se ha formulado una queja o se plantea por parte de las comunidades

una inquietud puntual respecto al incumplimiento de una orden, se debe analizar el alcance y definir si, en el escenario de mitigación, se procede con un **asunto abreviado** o un **asunto ordinario**.

Los informes internos deben construirse según los formatos del Sistema de Gestión de Calidad para cada tipo de actuación, consignando los aspectos más relevantes de la vigilancia preventiva realizada y dando cuenta de las recomendaciones formuladas.

Por su parte, los informes al tribunal que emitió la sentencia deben proyectarse con la periodicidad y condiciones que la decisión indique.

📷 Carolina Gamboa



CAPÍTULO 4.

Garantías en el Marco de la Movilización y Protesta Social con Enfoque Étnico Diferencial

1. Conceptualización

La Constitución consagra como derechos fundamentales la libertad de expresión, la posibilidad de reunirse y manifestarse pública y pacíficamente y la libertad de asociación, derechos que se expresan en el marco de la movilización y protesta social, los cuales, además, se encuentran protegidos por instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

La movilización y la protesta permiten a los ciudadanos reunirse, manifestarse y ser escuchados en sus necesidades, demandas y problemáticas para que sean consideradas por las autoridades, en orden a la definición e implementación de acciones afirmativas para garantizar derechos y neutralizar inequidades.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que:

(...) cualquiera sea la modalidad de la protesta, los instrumentos interamericanos establecen que el derecho de reunión debe ejercerse de manera pacífica y sin ar-

mas, y los Estados tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para evitar actos de violencia, garantizar la seguridad de las personas y el orden público, medidas que deben ser proporcionales al logro de estos objetivos y no obstaculizar de manera arbitraria el ejercicio de los derechos en juego en las protestas. (2019, p. 7).

Asimismo, refiere que las formas de protesta deben ser entendidas en relación con el sujeto y objetivo de la acción, el tema de fondo al que responde y el contexto en el que se desarrolla.

En Colombia, los pueblos étnicos han acudido a expresiones de protesta mediante plantones, concentraciones y marchas con peticiones relacionadas con la defensa de sus territorios, la protección de su vida e integridad, la reivindicación de su cultura y existencia comunitaria y el respeto por su autonomía. En tales escenarios se han registrado las denominadas «mingas indígenas»; esta expresión se asocia a formas de trabajo comunitario propio de las comunidades amerindias y se ha convertido en una forma de acción política y movilización social (López, 2018).

La vigilancia preventiva respecto de la garantía de los derechos de quienes ejercen la protesta y movilización social requiere la incorporación del enfoque étnico para el reconocimiento de las vulnerabilidades particulares de los pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom.

2. Marco normativo

Declaración Universal de Derechos Humanos

«Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica» (art. 20, num. 1).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 21. *Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 15. Derecho de Reunión. *Se reconoce el derecho de reunión pacífica y*

sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 15. Derecho de Reunión. *Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.*

Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo 21. «Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole».

Constitución Política

Artículo 13. *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

Artículo 20. *Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones.*

Artículo 24. *Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.*

Artículo 37. *Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.*

Artículo 38. *Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.*

Artículo 218. *La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.*

Artículo 315. *Son atribuciones del alcalde (...) Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

Ley 1453 de 2011

Por la cual se «(...) reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, y las reglas sobre extinción de dominio (...)».

Artículo 26. *Modifíquese el artículo 200 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:*

200. *Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Ley 1801 de 2016

Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

(...)

Artículo 16. Función de Policía. *(...) la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía.*

(...)

Artículo 20. Actividad de Policía. *Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniforma-*

dos de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren.

(...)

Artículo 198. Autoridades de Policía. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Son autoridades de Policía: / 1. El Presidente de la República. / 2. Los gobernadores. / 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. / 4. Los inspectores de Policía y los corregidores. / 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. / 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Punto 2. «Participación política: Apertura democrática para construir la paz».

2.2.2. Garantías para la movilización y la protesta pacífica. La movilización y

la protesta pacífica, como formas de acción política, son ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. Su práctica enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación. Más aún, en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica. Junto con la movilización y la protesta pacífica se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas.

Los procesos de democratización política y social, apuntalados en la mayor participación social y popular, tenderán a la transformación estructural de la cultura política y promoverán la recuperación del valor de la política.

Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021

Artículo 7. El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:

(...)

11. Propiciar la búsqueda de soluciones a conflictos sociales y políticos, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales o el patrimonio público.

(...)

14. *Actuar en la mediación y búsqueda de soluciones en los conflictos que se ocasionen por violación de los tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por Colombia.*

En los artículos 75B y 76B el decreto establece las competencias y funciones comunes de las procuradurías regionales, distritales y provinciales, entre ellas:

- *Ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelanten los organismos y entidades públicas.*
- *Intervenir ante las autoridades, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público o las garantías y derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas.*

Decreto 003 de 2021

Por el cual se expide el protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado “Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana”.

Artículo 2. Primacía del diálogo y la mediación en las protestas. *Las autoridades de*

la rama ejecutiva del orden nacional y territorial están en la obligación de privilegiar el diálogo y la mediación en el desarrollo de las manifestaciones públicas, como elementos determinantes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía. La promoción del diálogo y la mediación serán permanentes, aun cuando los medios pacíficos de intervención se consideren agotados y se proceda al uso de la fuerza en los términos del presente protocolo.

Artículo 3. Principios de la actuación de las autoridades de policía en manifestaciones públicas. *Las actuaciones de las autoridades de policía en los términos del artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique, sustituya o adicione, deberán soportarse en los siguientes principios:*

a. Órdenes de las autoridades. (...).

b. Respeto y garantía de derechos. (...).

c. Dignidad humana. (...).

d. Enfoque diferencial. *Toda intervención de las autoridades reconocerá, protegerá y garantizará los derechos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travestí, intersexual y queer - LGBTQ+, comunidades étnicas, personas mayores y en situación de discapacidad.*

e. Legalidad. (...).

f. Necesidad. (...).

g. Proporcionalidad. (...).



📷 Saúl Rodríguez

h. Finalidad legítima en el uso de la fuerza. (...).

i. Prevención. (...).

j. Diferenciación. (...).

k. Igualdad y no discriminación. La función legítima de las unidades de policía asignadas para la intervención de manifestaciones públicas es proteger a todas las personas sin discriminación alguna y garantizar la seguridad pública actuando con imparcialidad en relación a todas las personas, sin importar su filiación política, identidad sexual y de género, raza, nacionalidad, vinculación étnica o el contenido de sus manifestaciones.

l. No estigmatización. Las autoridades de policía se abstendrán de realizar pronunciamientos o conductas que propicien prejuicios, discriminen, deslegitimen o descalifiquen a quienes ejercen su derecho a manifestarse pública y pacíficamente.

(...)

Artículo 5. Acciones preventivas. *Se consideran acciones preventivas todos los actos ejecutados antes de una jornada de*

protesta orientados a garantizar su libre ejercicio. Dentro de estas se encuentran actividades de comunicación, organización y prevención entre las organizaciones o movimientos sociales convocantes a una protesta y las autoridades administrativas y de policía del orden territorial o local que deben garantizar el ejercicio de este derecho, la actividad de las veedurías por parte de la sociedad y el cumplimiento de la función de los órganos de control.

(...)

Artículo 8. De los Puestos de Mando Unificados - PMU. *Previo a la realización de la manifestación pública y pacífica, el departamento, distrito o municipio activará un Puesto de Mando Unificado - PMU, considerado como una instancia de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo articular, supervisar, tomar las acciones que considere necesarias para la garantía de los derechos ciudadanos tanto de aquellos que realizan manifestaciones pacíficas como de aquellos que no participan de ella, deberá permanecer en el antes, durante y después de la manifestación.*

El Puesto de Mando Unificado, estará integrado por representantes de las siguientes entidades: gobernación, cuando sea procedente, alcaldía, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personería y Bomberos.

(...).

Artículo 12. Mesas de Coordinación. *Los Gobiernos departamentales, distritales y municipales, previo al desarrollo de la jornada de manifestación, deberán convocar y conformar una mesa de coordinación en la respectiva jurisdicción, para atender las situaciones que se presenten en el desarrollo de la protesta pública y pacífica, en pro de sugerir a la primera autoridad de policía, la toma de decisiones a que haya lugar para proteger los derechos individuales y colectivos (...).*

(...)

Se podrá invitar al Ministerio Público, a la Defensoría del Pueblo, a representantes de los gremios del sector productivo, y cuando la situación lo amerite, se podrá convocar a las demás instancias que tengan competencia sobre el asunto.

(...)

Artículo 14. Diálogo con organizaciones sociales y ciudadanos convocantes. *Dentro de las acciones previas a las manifestaciones, como primera acción, se deberá realizar labores de diálogo, interlocución y reconocimiento de las personas convocan-*

tes a movilizaciones de carácter nacional, regional y local.

(...)

Artículo 16. Diálogo con las organizaciones de derechos humanos que realizan observación en las manifestaciones públicas y pacíficas. *Las autoridades administrativas y de policía, a través de las mesas de coordinación, deberán mantener permanente diálogo con las organizaciones de Derechos Humanos, que realizan la función de observación en las manifestaciones públicas y pacíficas, como garantes de la sociedad civil del derecho a la protesta.*

(...)

Artículo 19. Verificación de identificación, dotación y órdenes de servicio por parte del Ministerio Público. *Los integrantes o delegados del Ministerio Público, en el marco de sus competencias constitucionales y legales y de acuerdo con sus directrices institucionales, a iniciativa propia o a solicitud podrán realizar verificaciones previas de la identificación y los elementos de dotación con los que cuentan los policías asignados para el acompañamiento de las movilizaciones, así como de las órdenes de servicio.*

(...)

Artículo 22. Informe a la Procuraduría, a la Defensoría del Pueblo y a la Policía Nacional. *Inmediatamente después de que la alcaldía sea avisada de la realización de una manifestación pública y pacífica, deberá comunicar a la Procuraduría y a la De-*

fensoría del Pueblo para que activen sus protocolos internos de acompañamiento, y demás autoridades que, por su misionariedad y objeto de la manifestación, consideren pertinentes. Estos órganos deberán desplegar sus equipos para acompañar la jornada de protesta, en garantía de los derechos ciudadanos, hasta que ésta culmine.

(...)

Artículo 26. Acompañamientos a las movilizaciones. Los gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán disponer el acompañamiento de la movilización o concentración, además de la Policía Nacional, de los gestores de convivencia o funcionarios delegados, para que promuevan el diálogo, interlocución y mediación, a fin de generar la comunicación y la articulación con las autoridades en el desarrollo de las manifestaciones para evitar situaciones de conflicto.

De igual manera se solicitará a la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Personería distrital o municipal, el acompañamiento a la manifestación en garantía de los derechos humanos.

(...)

Artículo. 28. Etapa de diálogo, interlocución y mediación. Se establece como primera etapa para la atención de protestas, la de diálogo, interlocución y mediación, la cual se desarrollará mediante la conformación de equipos de diálogo que actuarán antes y durante el curso de las manifestaciones y protestas pacíficas. (...) Participarán de esta etapa, los gestores de convivencia de las

autoridades territoriales, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, las Comisiones de Verificación de la sociedad civil; las organizaciones de derechos humanos y las Veedurías Ciudadanas. Estos equipos de diálogo mantendrán una comunicación directa, constante y fluida con los líderes de la convocatoria a la manifestación con el fin de facilitar el desarrollo de la protesta pacífica, y lograr canales de comunicación directos y confiables.

(...)

Artículo 39. Presentación de informes y comunicaciones públicas. Luego de finalizada una manifestación voluntariamente o disuelta por el uso de la fuerza, todos los comandantes de las unidades mínimas de atención/intervención estarán en la obligación de rendir un informe (...) en el cual comunique las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su actuación, las órdenes recibidas e impartidas, los motivos de policía atendidos y los medios de policía y medidas correctiva aplicadas.

(...)

Cuando de los informes recibidos por parte del superior inmediato, se evidencie que se afectó la integridad de un particular, se deberá remitir ante las instancias de control internas y externas pertinentes -Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Inspección General y Justicia Penal Militar- para lo de su competencia.

(...)

Decreto 1231 de 2024

Por el cual se adiciona el Título 14 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1070 del 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, por medio del cual se reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza por parte de la Policía Nacional.

Puntos clave del decreto:

- **Diálogo como medio principal:** Insta a priorizar el diálogo y los medios disuasivos antes de recurrir a la fuerza, buscando siempre soluciones pacíficas.
- **Primacía de la vida:** Se prohíbe el uso de medidas extremas para proteger bienes materiales cuando comprometen la vida o la integridad física de las personas.
- **Uso proporcional de la fuerza:** Se establece un modelo de intervención que asegura una respuesta adecuada según la gravedad de la situación y el nivel de resistencia o agresión.
- **Regulación de armas menos letales:** Se detallan los procedimientos para el uso de armas y dispositivos menos letales, en alineación con los estándares internacionales de derechos humanos, con el objetivo de reducir al mínimo el riesgo de lesiones graves o muertes.

- **Restricciones al uso de armas de fuego:** Se refuerzan las restricciones en su uso, limitado únicamente a situaciones de peligro inminente de muerte o lesiones graves.
- **Fortalecimiento de la formación policial:** Se establece la formación continua de los miembros de la Policía Nacional en derechos humanos y uso de la fuerza, validada periódicamente por el Centro de Estándares de la Policía Nacional.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Se implementan mecanismos de control y supervisión para garantizar la transparencia en el uso de la fuerza. (Ministerio de Defensa, 2024).

Resolución 1190 de 2018, Ministerio del Interior

Por la cual se adopta el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica".

Resolución 073 de 2020, Defensoría del Pueblo

«Por la cual se adoptan las directrices para la dinamización del diálogo social, la

prevención y mediación de conflictividades sociales en los territorios, y la protección de los derechos a la libertad de expresión, movilización y protesta social pacífica».

Resolución 1091 de 2023, Policía Nacional

«Por la cual se expide el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios de la Policía Nacional (...)». La norma regula la actuación policial para proteger el ejercicio de estos derechos y establece lineamientos para intervenir en hechos violentos que los afecten.

En el artículo 28, numeral 18, se refiere a la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) encargada de atender las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, protestas y huelgas cuando las circunstancias de tiempo, modo y lugar lo ameriten, así como intervenir ante situaciones de alteración del orden público tales como motines, disturbios, asonadas o cualquier otra actividad delictiva, violenta o contraria a la convivencia, derivada de la aglomeración de personas en espacios públicos o privados del territorio nacional para el restablecimiento del ejercicio de los derechos y libertades públicas.

Directiva 001 de 2024, Fiscalía General de la Nación

Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica.

Directriz 1. La protesta social pacífica es un derecho fundamental. Los servidores y las servidoras de la Fiscalía General de la Nación tendrán en cuenta como presupuesto básico que la protesta social pacífica goza de protección constitucional y vía bloque de constitucionalidad.

(...)

Directriz 2. Ámbito de protección de la protesta social pacífica. La protesta pacífica goza de protección constitucional, por lo tanto, no será objeto de persecución o sanción penal.

(...)

Directriz 3. Manifestaciones del derecho a la protesta social pacífica. La protesta amparada por el ordenamiento jurídico puede adoptar distintas formas, manifestaciones y expresiones, siempre que sean pacíficas y que las organizaciones, colectivos, grupos o actores involucrados en ellas persigan objetivos lícitos o legítimos. Por regla general, no deben ser perseguidas por el derecho penal las siguientes situaciones propias del ejercicio de la protesta pacífica:

3.1. La presencia y concentración pacífica en espacios públicos y las molestias que ellas causan. (...).

3.2. Las acciones de naturaleza disruptiva. (...).

3.3. Las expresiones verbales, simbólicas y metafóricas. (...).

3.4. La quema de banderas. (...).

3.5. Acciones de mínima lesividad. (...).

Directriz 4. *La comisión de delitos no hace parte del ámbito de protección del derecho a la protesta. Los hechos que tengan las características de un delito desbordan el ámbito de protección de la protesta social y podrán dar lugar al ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía General de la Nación.*

(...)

Directriz 17. *Investigación con enfoque diferencial. Los equipos de trabajo deben adelantar la investigación y atender a las víctimas de los delitos cometidos en el marco de la protesta social con enfoque diferencial, al reconocer que hay poblaciones que se ven afectadas por la protesta social, con características particulares en razón de su edad, territorio, género, raza, etnia, orientación sexual, situación de discapacidad, o cualquier otra circunstancia o situación de vulnerabilidad.*

(...)

17.3. Enfoque étnico, racial. *Los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales, entre otros, tienen una identidad cultural que debe ser respetada y esta no podrá utilizarse como estereotipo, de modo que, “el origen étnico es un criterio prohibido de discriminación que se encuentra comprendido dentro de la expresión “cualquier otra condición social” del artículo 1.1. de la Convención Americana”⁵.*

(...)

17.6. Población indígena u otro tipo de sujetos de especial protección constitucional. *La investigación y judicialización de delitos cometidos en escenarios de protesta social, en los que sean víctimas o pro-*

cesados miembros de comunidades indígenas, tendrá en cuenta “las particularidades especiales que caracterizan a determinados grupos étnicos y el multiculturalismo”⁶.

Directriz 30. *Competencia de la jurisdicción especial indígena. La Fiscalía General de la Nación reconoce la importancia y autonomía de la jurisdicción especial indígena. En ese sentido, ante escenarios de protesta social que involucren a miembros de comunidades indígenas, los fiscales deberán evaluar la jurisdicción competente en cada caso, teniendo en cuenta la especial cosmovisión de cada comunidad indígena y aplicando los principios de “maximización de la autonomía de las comunidades indígenas”⁷ mayor autonomía para la decisión de conflictos interno⁸ y “la mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía”⁹.*

30.1. Elementos que determinan la competencia de la jurisdicción especial indígena. *La jurisprudencia constitucional estableció que, un caso será competencia de la jurisdicción especial indígena cuando concurren los criterios subjetivo¹⁰, territorial¹¹, objetivo¹² e institucional¹³.*

30.2. Conflicto de competencia. *La Corte Constitucional ha señalado que solo se podrá hablar de conflicto de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena cuando “el conflicto de jurisdicción no puede provocarse autónomamente por las partes del respectivo proceso, sino que necesariamente debe comprobarse que dos autoridades judiciales de jurisdicciones diferentes reclaman para sí o niegan ser competentes para asumir el conocimiento del asunto correspondiente” y por tal motivo, ha re-*

ferido que, “es necesario que exista una declaración formal y expresa por parte de cada uno de los funcionarios judiciales para que se pueda entablar un conflicto de jurisdicciones. Por ende, no es posible considerar que este se presenta con la mera manifestación de una de las partes en el proceso penal en el sentido de que una u otra autoridad es o no competente para asumir el caso”.

⁵ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigente Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014.

⁶ CC, T-010 de 2015.

⁷ En sentencia C-463/2014, la Corte Constitucional explicó que este principio “indica que sólo de manera excepcional se pueden imponer restricciones a la autonomía de los pueblos indígenas y que éstas sólo son admisibles, cuando (i) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía; y (ii) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa, para la autonomía de las comunidades étnicas. Para la Corte, “[El desplazamiento de los derechos fundamenta/es de los pueblos indígenas, incluida su autonomía jurisdiccional, en un caso concreto solo es constitucionalmente válido si existen argumentos fundados y razonables para considerar que la afectación de los demás principios es particularmente grave, o si existe certeza sobre la ocurrencia de esa restricción, en tanto que la evidencia de afectación a los derechos de la comunidad es incipiente o precario.

⁸ De acuerdo con este principio, “el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema estudiado por el juez constitucional involucra solo a miembros de una comunidad que cuando el conflicto involucra dos culturas diferentes, debido a que en el segundo caso deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión” (CC, T-903/2009. T-349/1996 y SU-510/1998).

⁹ Para la Corte Constitucional, “e/ principio no puede concebirse como una prescripción dirigida a los jueces para dar mayor protección a la autonomía de ciertos grupos indígenas (los de mayor conservación o aislamiento), sino como una descripción sobre el

estado actual de los usos y costumbres de los pueblos originarios, que tiene como consecuencia la mayor o menor necesidad de “traducción de los sistemas jurídicos tradicionales en categorías occidentales o viceversa. Es decir que, frente a comunidades con alto grado de conservación de sus costumbres, el juez debe ser más cauteloso y una necesidad mayor de valerse de conceptos de expertos para aproximarse al derecho propio, mientras que ese acercamiento puede actuarse de manera menos rigurosa frente a comunidades que hayan adaptado categorías y formas de derecho mayoritario. Sin embargo, precisó la Corte, el grado de conservación cultural no puede llevar al operador judicial a desconocer las decisiones autónomas de cada comunidad, incluidas aquellas dirigidas a iniciar un proceso de recuperación de tradiciones, o a separarse de algunas de sus tradiciones” (CC, C-463/2014, T-653/2013 y T-002/2012).

¹⁰ Exige establecer si la persona investigada pertenece a una comunidad indígena, entendida no solo como miembro del censo poblacional, sino la verdadera identificación con los valores y costumbres de la comunidad (CC, T-617/2010, T-449/2013). Si la persona investigada no pertenece a ninguna comunidad indígena, serán los jueces ordinarios las autoridades competentes para la judicialización de su caso (CC, T-205/2019).

¹¹ Consiste en identificar si la conducta investigada ocurrió dentro del ámbito del pueblo indígena, entendido este como el lugar donde sus miembros ejercen la mayor parte de los derechos relacionados con la autonomía del grupo autóctono. Este concepto territorial no deriva del reconocimiento estatal, sino que se encuentra asociado a la posesión ancestral y al despliegue de actividades culturales (CC, T-387/2020).

¹² Implica analizar la naturaleza y titular del bien jurídico afectado con la comisión de la conducta punible, específicamente si se trata de uno que concierne a la cultura mayoritaria a la comunidad indígena, o a ambos. Si estos pertenecen exclusivamente a la comunidad indígena, se preferirá esa jurisdicción; por el contrario, si solo son de interés para la sociedad mayoritaria el análisis se inclinará hacia la jurisdicción ordinaria (CC, T-387/2020 y T-617/2010).

¹³ Exige establecer si en la comunidad indígena existen normas sobre lo que está prohibido y permitido (planes de vida, tradiciones orales, entre otros), autoridades con cierto poder de coerción social, así como sistemas y procedimientos para judicializar el caso con plena garantía de los derechos de la víctima y de la persona investigada, así como para aplicar una eventual sanción (CC, C-463/2014; reiterada en CC, T-387/2020).

¹⁴ CC, A. 166 de 2021.

30.3. **Reconocimiento de la persona indígena y de la autoridad de su comunidad.** Cuando la persona investigada sea indígena, el fiscal deberá preguntar por el pueblo indígena y la comunidad a la que pertenece, la autoridad indígena que reconoce y los datos de contacto o la forma de comunicarse con dicha autoridad, con el fin de dar aviso de la existencia del proceso penal.

2.1. Algunas sentencias sobre protesta y movilización social

Sentencia T-456 de 1992

La Corte Constitucional resaltó que la Constitución no determinó expresamente:

(...) los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucionalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás.

Sentencia T-456 de 1992

La Corte Constitucional manifestó que la carta política «(...) garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna (...); todo ello, de manera pacífica, «(...) sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público. Esto significa que sólo la protesta pacífica goza de protección constitucional».

Sentencia C-281 de 2017

Respecto del nuevo Código de Policía, Ley 1801 de 2016, la Corte Constitucional expuso que se establece «un nuevo paradigma de la actividad de policía», según el cual prevalece la «convivencia ciudadana» y «donde la imposición de órdenes da lugar a la mediación, a la conciliación y a mecanismos dirigidos a mantener y restablecer el tejido social». Esto «enfatisa que las autoridades de policía dirigen su actuación a restablecer la convivencia y, ante todo, a prevenir el escalamiento de los conflictos sociales a escenarios judiciales o de violencia».

Sentencia C-009 de 2018

La Corte Constitucional interpretó que el artículo 37 de la carta política somete la protección de los derechos de reunión y manifestación «(...) a condiciones pacíficas,

lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos». En concordancia, enfatiza en la exigencia de «(...) **licitud del objetivo de la reunión o manifestación (...)**».

Sentencia STC-7641 de 2020

La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia dispuso que, en el desarrollo de reuniones o acto de protesta, las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos deben contar con planes de fácil comprensión y acceso para que quienes hayan sido afectados por un uso desmedido de la fuerza, puedan acceder a acompañamiento y asesoría jurídica.

3. Función preventiva y de control de gestión territorial para las garantías en el marco de la movilización y protesta social con enfoque étnico diferencial

3.1. Competencias de la Procuraduría General de la Nación

A la Procuraduría le corresponde hacer presencia en los espacios interinstitucionales habilitados para el seguimiento a las manifestaciones, al control del orden público y a la garantía de los derechos

de quienes no participan en la protesta (como los puestos de mando unificado).

La activación de acciones en materia preventiva, disciplinaria, de conciliación o de intervención, debe responder a las circunstancias de cada escenario e implica la articulación con la Defensoría del Pueblo y/o las personerías concernidas.

Ante la presencia de **comunidades étnicas** es fundamental que la actuación preventiva y de control de gestión se adelante en el marco del reconocimiento de sus particularidades poblacionales y el respeto a su identidad, cultura, prácticas territoriales ancestrales, autonomía y gobierno propio.

3.2. Competencias de las autoridades concernidas

A la Procuraduría le corresponde hacer presencia en los espacios interinstitucionales

Orden nacional

- **Ministerio del Interior**

El Ministerio diseña e **implementa** las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, así como la prevención a las violaciones de estos. Asimismo, dirige y promueve las políticas para la prevención de factores que atenten contra el orden

público interno y toma las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa, las autoridades departamentales y locales.

Le corresponde además formular, promover y hacer seguimiento a la **concertación**, diálogo político, coordinación interinstitucional, participación, representación política y registro de los **pueblos y comunidades étnicas**, por lo que tiene un papel crucial en los escenarios de protesta y manifestación social en los que se discutan o estén en riesgo derechos de los pueblos y territorios étnicos. El Ministerio del Interior y las demás:

(...) autoridades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, están en la obligación de privilegiar el diálogo y la mediación en el desarrollo de las manifestaciones públicas, como elementos determinantes y principales dentro de la actuación de las autoridades administrativas y de policía. La promoción del diálogo y la mediación deben ser permanentes, aun cuando los medios pacíficos de intervención se consideren agotados y se proceda al uso de la fuerza (...)» (Decreto 003, 2021, art. 2)¹⁵.

- **Policía Nacional**

A los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata

de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional, como a las demás autoridades de policía, les corresponde el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana, y son además garantes del derecho a movilizarse pública y pacíficamente.

En los escenarios de protesta, la Policía Nacional y sus equipos deben estar claramente identificados, y estar ubicados a una distancia suficiente y estratégica, de tal manera que no afecten el desarrollo de la movilización y puedan reaccionar para la garantía de los derechos de la ciudadanía. El uso de la fuerza es el último recurso y la intervención de la Policía solo procede cuando su actuación sea necesaria conforme a la evaluación de la situación de orden público, atendiendo el principio de proporcionalidad, necesidad, legalidad, la garantía de los derechos de los manifestantes y de los demás habitantes que puedan verse afectados por sus actuaciones.

La Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Resolución 1091 expedida por la Dirección General de la Policía Nacional el 31 de marzo de 2023 y el Decreto 1231 del 3 de octubre de 2024 son las principales normas que refieren las funciones, los criterios y los límites para la actuación policial y para el uso de la fuerza en el marco de las protestas y movilizaciones.

¹⁵ Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana.

Valga destacar que, por disposición constitucional, los alcaldes son la primera autoridad de policía de los municipios y la Policía Nacional deberá cumplir con prontitud y diligencia las órdenes que impartiera el alcalde por conducto del respectivo comandante.

- **Defensoría del Pueblo**

La Defensoría acompaña a los ciudadanos que participan en las movilizaciones y, de ser necesario, brinda asesoría jurídica a quienes resulten afectados en actos de protesta, incluso en instancias internacionales cuando hubiere lugar.

Previo a la protesta la Defensoría dispone de equipos en terreno para identificar a los organizadores, establecer qué apoyo requieren y cumplir un papel de mediación entre autoridades y manifestantes; remite oficios a los comandantes de policía, secretarías de salud y gobierno o interior para que garanticen los derechos de los manifestantes y de quienes no participen de estas jornadas; brinda charlas sobre derechos humanos a los miembros de la fuerza pública encargados de la seguridad en la manifestación, y realiza acompañamiento al proceso de evaluación de protocolos policiales a la luz de los estándares internacionales para la protección y salvaguarda de los derechos humanos.

En el marco de la protesta, este organismo hace presencia en terreno acompa-

ñando las manifestaciones, acude a los puestos de mando unificado, recibe quejas por las presuntas vulneraciones de los derechos humanos y presta el servicio de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y dentro del debido proceso.

- **Fiscalía General de la Nación**

Le corresponde la investigación y judicialización de actos delictivos que afectan el derecho a la protesta social.

En la Directiva 001 de 2024 abordó los principios y fundamentos de la protección a la protesta social pacífica, los límites al poder punitivo del Estado cuando ocurren hechos con características de delito en el curso de la protesta social, las consideraciones sobre tipicidad estricta en actos delictivos ocurridos en este marco, y las directrices y principios rectores para la investigación y judicialización de estos hechos.

En materia de **investigación con enfoque étnico diferencial**, la citada directiva señaló que «(...) *los pueblos indígenas, afrodescendientes y raizales, entre otros, tienen una identidad cultural que debe ser respetada y (...) no podrá utilizarse como estereotipo (...)*» o **criterio de discriminación: asimismo, refiere que «la investigación y judicialización de delitos cometidos en escenarios de protesta social, en los que sean víctimas o procesados miembros de comu-**

nidades indígenas», los fiscales deben tener en cuenta el «multiculturalismo» y «(...) las particularidades (...) que caracterizan a (...) grupos étnicos (...)» y deben evaluar la jurisdicción competente en cada caso.

Puntualmente, sobre el **reconocimiento de la persona indígena**, la directiva establece que los fiscales deben «(...) *preguntar por el pueblo indígena y la comunidad a la que pertenece (...)*» *la persona investigada, «(...) la autoridad indígena que reconoce y los datos de contacto o la forma de comunicarse con dicha autoridad (...)» para dar aviso de la existencia del proceso penal.*

Ámbito territorial

- **Gobernaciones y alcaldías**

Los gobernadores y alcaldes son autoridades de policía, por lo que les corresponde el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana en sus jurisdicciones.

Previo a la realización de la manifestación pública y pacífica, y con base en el alcance que pueden tener las convocatorias, el departamento, distrito o municipio deberá activar un **puesto de mando unificado (PMU)** para articular, supervisar y tomar las acciones necesarias para la garantía de los derechos de quienes realizan las manifestaciones como de quienes no participan en ellas. A los PMU

deben ser convocados la Policía Nacional, la Fiscalía General, la Procuraduría, la Defensoría, las respectivas personerías y los cuerpos de bomberos.

Las autoridades territoriales deben convocar y conformar la **mesa de coordinación** para atender las situaciones que ocurran en desarrollo de la protesta y sugerir a la primera autoridad de policía la toma de decisiones para la protección de los derechos individuales y colectivos.

Igualmente, los gobernadores y alcaldes deberán disponer el acompañamiento de la movilización. Además de la Policía Nacional, podrán acudir gestores de convivencia o funcionarios delegados para promover el diálogo y mediación, a fin de generar la articulación con las autoridades para evitar situaciones de conflicto.

Como los alcaldes tienen a su cargo la conservación del orden público (de conformidad con la ley y las órdenes que reciban del presidente y del respectivo gobernador), la Policía Nacional debe cumplir con prontitud y diligencia las órdenes que les imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Cuando en el marco de las movilizaciones hay comunidades provenientes de otros territorios, como sucede con la minga indígena, les corresponde a las alcaldías adelantar las acciones pertinentes para disponer un lugar en el que puedan permanecer en condiciones dignas.

3.3. Qué aspectos deben ser objeto de la vigilancia preventiva y de control de gestión en lo territorial

Las actuaciones preventivas frente a la garantía de la protesta social deben enfocarse en la protección de los derechos antes, durante y después de la movilización pacífica, procurando la transformación del conflicto a través del diálogo social, con la concurrencia de las entidades responsables en cada etapa.

Si las movilizaciones involucran **población étnica**, ya sea porque son los acto-

res de la protesta o porque su desarrollo impacta sus territorios, la Procuraduría debe requerir que en todas las etapas las entidades concernidas actúen en el marco del enfoque étnico, con un tratamiento especial y diferenciado.

Para efectos de esta guía, se relacionarán a continuación los aspectos para tener en cuenta por parte de las procuradurías territoriales en la vigilancia preventiva a las garantías en el marco de la protesta y la movilización social **cuando está involucrada población étnica:**

| Escenario | Aspectos clave en la vigilancia preventiva |
|-----------|--|
|-----------|--|

Al Conocer Sobre Jornadas de Protesta o Movilización Convocadas por Población Étnica

| | |
|--|---|
| <p>Promoción del diálogo para la solución del conflicto</p> | <p>En coordinación con la Defensoría y la(s) personería(s):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contactar a las autoridades étnicas, líderes o voceros para conocer el alcance de la convocatoria y de sus peticiones. • Identificar qué entidades tienen responsabilidad en la atención de los asuntos planteados por las comunidades étnicas. • Impulsar posibles escenarios de diálogo y construcción de confianza para abordar soluciones de fondo a las problemáticas que motivan la convocatoria a las manifestaciones. |
| <p>Previsión de medidas para las jornadas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Requerir a la alcaldía y al comandante de Policía para que informen si tienen confirmada la programación de jorna- |

das de protesta en sus jurisdicciones, si se identifican riesgos de seguridad y orden público, y cuáles son las medidas previstas para garantizar el derecho a la protesta y el orden público. Si se encuentra pertinente, según el alcance de la convocatoria, el mismo requerimiento se debe formular a la gobernación.

- Verificar que las autoridades territoriales convoquen al puesto de mando unificado y a la mesa de coordinación con las autoridades pertinentes.
- Instar a todas las autoridades civiles y de policía a no estigmatizar, discriminar, hostigar o criminalizar a las comunidades o líderes que hayan convocado la protesta.
- Según el alcance de la convocatoria y los riesgos de orden público identificados, requerir a la Policía Nacional las actas de las unidades policiales como parte del protocolo de verificación del personal que podría llegar a intervenir en las movilizaciones. No obstante, los funcionarios de la Procuraduría deben abstenerse de participar en actividades de verificación de los elementos o el armamento.

Logística interna para el acompañamiento

- Designar a los integrantes del equipo que han de participar en los escenarios institucionales de seguimiento y control.
- Comunicar sobre la programación de la jornada a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos y a la División de Seguridad para que se gestione información oportuna sobre las proyecciones y novedades en materia de seguridad y orden público.
- Abstenerse de realizar labores de verificación de armamento y dotación de la fuerza pública, por cuanto desborda el alcance misional de la entidad.

En Desarrollo de las Jornadas de Protesta o Movilización Convocadas por Población Étnica

Garantías para la protesta y la conservación del orden público

- Participar en el puesto de mando unificado y demás escenarios institucionales de seguimiento y control que se hayan dispuesto, con el propósito de:
 - Vigilar que todas las autoridades, de manera articulada, atiendan sus responsabilidades para garantizar el derecho a la protesta y el enfoque étnico diferencial.
 - Monitorear el contexto, recorridos y perfil de población participante, como insumos de control y supervisión.
 - Identificar potenciales riesgos e instar de inmediato a que las autoridades determinen los posibles cursos de acción para cada uno.
 - Instar a que las intervenciones con uso de la fuerza sean proporcionales según la gravedad de la situación y/o el nivel de resistencia o agresión.
- En coordinación con la Defensoría y la(s) personería(s), promover el espíritu pacífico de la movilización, el diálogo, e instar de manera permanente a que se respete tanto el derecho de las comunidades étnicas, como la movilidad y seguridad de quienes no hacen parte de las manifestaciones.
- Recibir las quejas y/o documentar las presuntas faltas disciplinarias en que se incurra por parte de las autoridades en desarrollo de la(s) jornada(s) de protesta.
- Alertar a la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos y a la División de Seguridad sobre situaciones que se tornen críticas y requieran apoyo de gestión desde el nivel central.

Acompañamiento a eventuales escenarios de diálogo y concertación

- Si se logra la convocatoria a mesas o reuniones con los líderes de las comunidades étnicas convocantes de la protesta y las autoridades, es fundamental el acompañamiento de la Procuraduría con el objeto de:

- Instar a que las poblaciones étnicas definan voceros que consideren legítimos representantes de sus intereses.
- Verificar que el diálogo con las comunidades étnicas se de en condiciones equitativas, es decir, con información clara, amplia y suficiente, que tenga en cuenta sus particularidades para facilitar el análisis de las situaciones y la eventual negociación.
- Instar a que los eventuales acuerdos sean concretos, medibles y que se definan claramente los responsables para atenderlos.

Escenario

Aspectos clave en la vigilancia preventiva

Con Posterioridad al Desarrollo de las Jornadas de Protesta O Movilización Convocadas por Población Étnica

Frente a medidas adoptadas para el control del orden público

Si hubo acciones de la fuerza pública:

- Solicitar el informe del comandante de Policía sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la intervención, de las órdenes recibidas e impartidas y de las medidas correctivas aplicadas.
- Verificar las quejas o informes allegados por las acciones policiales que presuntamente hayan afectado la integridad de particulares e iniciar de inmediato las acciones misionales correspondientes.

Si se registraron detenciones de población indígena:

- Verificar que la Fiscalía evalúe la jurisdicción competente en cada caso.
- Verificar que se proceda al reconocimiento de la persona indígena y de la autoridad de su comunidad: la Fiscalía debe preguntar por el pueblo indígena y la comunidad a la que pertenece, la autoridad indígena que reconoce y demás datos, con el fin de dar aviso de la existencia del proceso penal.

Seguimiento al cumplimiento de acuerdos

- Requerir las actas suscritas por las partes que participaron en la negociación.
- Identificar los acuerdos, sus alcances y autoridades responsables.
- Iniciar un caso preventivo para el seguimiento al cumplimiento efectivo y oportuno de lo acordado.

Otros escenarios de protesta

En caso de presentarse situaciones como invasiones de tierras rurales, territorios étnicos o de suelos urbanos, tomas de entidades, bloqueos de vías, disturbios violentos, huelgas de hambre, o acciones de resistencia o desobediencia civil de mayor riesgo, debe informarse de inmediato al nivel central a la Delegada Preventiva y de Control de Gestión para Asuntos Étnicos, de manera que se disponga un PMU institucional, en coordinación con la Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, la Delegada para la Gestión y la Gobernanza Territorial, la División de Seguridad y demás dependencias que, según el contexto, correspondan.

3.4. Construcción de los informes: evidencias, constancias y registros

Al iniciar la vigilancia a un escenario de protesta y movilización social con enfoque étnico diferencial, se debe crear en el

SIM un **asunto ordinario**, ya que se trata de una actuación en el escenario de mitigación que implicará el desarrollo de actividades de mayor complejidad (reuniones, requerimientos, visitas, seguimiento a acuerdos, etc).

Cuando se reciban quejas o se documenten posibles vulneraciones a derechos de los ciudadanos, debe analizarse **si corresponde activar la actuación disciplinaria**.

Los respectivos informes deben construirse según los formatos del Sistema de Gestión de Calidad, consignando los aspectos más relevantes de la vigilancia preventiva realizada y dando cuenta de las principales variables de la(s) jornada(s) y de las recomendaciones formuladas.

Anexo I.

Relación del marco normativo citado

| Norma | Descripción |
|--|---|
| Constitución Política de 1991 | Artículos 7, 8, 13, 20, 24, 37, 38, 63, 70, 87, 118, 218, 246, 277, 286, 315, 329 y 330 relacionados con las funciones y competencias de la Procuraduría General de la Nación y con la protección de los pueblos y territorios étnicos. |
| Declaración Universal de Derechos Humanos | Consagra, entre otros, el derecho de toda persona a «(...) la libertad de reunión y de asociación pacíficas» (art. 20). |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos | Reconoce, entre otros, el derecho de reunión pacífica, cuyo ejercicio «(...) solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás» (art. 21). |
| Convención Americana sobre Derechos Humanos | Reconoce, entre otros, el derecho de reunión pacífica y sin armas, cuyo ejercicio «(...) solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás» (art. 15) |
| Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre | Consagra, entre otros, el derecho de toda persona a «(...) reunirse pacíficamente con otras (...), en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole» (art. 21). |
| Ley 21 de 1991 | «Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la septuagésima sexta reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989». Esta ley aplica a pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras, y al pueblo Rrom. |
| Ley 70 de 1993 | Reconoce el derecho a la propiedad colectiva a «(...) las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción (...)» (art. 1º). |
| Ley 99 de 1993 | «(...) crea el Ministerio del Medio Ambiente, (...) reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, (...) [y] organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA (...)». |
| Ley 1453 de 2011 | Por la cual «(...) se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, [y] las reglas sobre extinción de dominio (...)». |
| Ley 1801 de 2016 | «Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana». |

| | |
|------------------------------------|---|
| Decreto Ley 262 de 2000 | Modifica «(...) la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos». |
| Decreto Ley 2246 de 2011 | «Por el cual se modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación». |
| Decreto Ley 2893 de 2011 | Modifica «(...) los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior (...) integra el Sector Administrativo del Interior». |
| Decreto Ley 1851 de 2021 | Modifica «(...) los Decretos Ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría (...), modificar el régimen de competencias internas, (...) entre otras disposiciones». |
| Decreto 1320 de 1998 | «(...) reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio». |
| Decreto 2353 de 2019 | Fortalece la dependencia encargada de adelantar el proceso de consulta previa: transforma la Dirección de Consulta Previa en la «Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa». |
| Decreto 003 de 2021 | «Por el cual se expide el Protocolo de acciones preventivas, concomitantes y posteriores, denominado "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana"». |
| Decreto 714 de 2024 | Modifica «(...) la estructura y funciones del Ministerio del Interior». En los artículos 8 y 9 modifica las funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías, y de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. |
| Decreto 1231 de 2024 | «Por el cual se adiciona el Título 14 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1070 del 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, por medio del cual se reglamenta el uso diferenciado y proporcional de la fuerza por parte de la Policía Nacional». |
| PGN, Resolución 490 de 2008 | «(...) crea el Sistema Integral de Prevención [SIP] y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación (...)». |
| PGN, Resolución 132 de 2014 | «(...) establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención (...)». |
| PGN, Resolución 55 de 2015 | Crea «(...) los diferentes tipos de actuación en el marco de los escenarios señalados en el modelo de gestión de la función preventiva de la Procuraduría (...)». |
| PGN, Resolución 254 de 2017 | «Por la cual se modifica el artículo 1 de la Resolución 017 de 2000, se dejan sin efecto otras disposiciones contenidas en ésta, y se asignan funciones a dependencias al interior de la Procuraduría General de la Nación». |

| | |
|---|---|
| Min. Interior, Resolución 1190 de 2018 | <i>«Por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica».</i> |
| PGN, Resolución 1073 de 2019 | <i>Adopta en la Procuraduría la «Política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos».</i> |
| Defensoría del Pueblo, Resolución 073 de 2020 | <i>Por la cual se adoptan las directrices para la dinamización del diálogo social, la prevención y mediación de conflictividades sociales en los territorios, y la protección de los derechos a la libertad de expresión, movilización y protesta social pacífica.</i> |
| PGN, Resolución 377 de 2022 | <i>«Por medio de la cual se distribuyen competencias y funciones entre las procuradurías delegadas, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el Decreto Ley 1851 de 2021 y se deroga la Resolución No. 150 de 2022».</i> |
| PGN, Resolución 414 de 2023 | <i>«Por la cual se distribuyen y asignan competencias a las procuradurías territoriales y se deroga la Resolución 113 de 2022».</i> |
| Policía Nacional, Resolución 1091 de 2023 | <i>«Por la cual se expide el Manual para la atención a la reunión y manifestación pública y pacífica y control de disturbios de la Policía Nacional (...)». La norma regula la actuación policial para proteger el ejercicio de estos derechos y establece lineamientos para intervenir en hechos violentos que los afecten.</i> |
| Directiva Presidencial 01 de 2010 | <i>Referida a la «garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales».</i> |
| Directiva Presidencial 10 de 2013 | <i>«Guía para la realización de consulta previa».</i> |
| Directiva Presidencial 08 de 2020 | <i>Actualización de la «guía para la realización de consultas previas».</i> |
| Fiscalía General de la Nación, Directiva 001 de 2024 | <i>«Por la cual se reconoce, garantiza y protege el derecho a la protesta social pacífica».</i> |

Sentencias citadas

| Sentencia | Descripción |
|---|---|
| Sentencia T-456 de 1992. MM. PP. Jaime Sanin Greiffenstein y Eduardo Cifuentes Muñoz | <i>La Corte Constitucional interpretó que como la carta política «no determinó en forma expresa los valores o derechos que deben protegerse para justificar las limitaciones al derecho de reunión y manifestación, sino que otorgó una facultad general al legislador para determinar los casos en los cuales se puede limitar su ejercicio, será tarea de los jueces estudiar las limitaciones constitucio-</i> |

nalmente aceptables, mediante la creación de fórmulas de equilibrio que permitan conciliar el libre ejercicio del derecho y el orden público, así como armonizar los conflictos del derecho de reunión y manifestación de ciertas personas con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás».

Sentencia SU-039 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell

La Corte Constitucional definió la consulta previa como el derecho fundamental para «(...) preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social».

Sentencia SU-383 de 2003. M. P. Álvaro Tafur Galvis

La Corte Constitucional destacó que «[l]a protección de los valores culturales, económicos y sociales de los pueblos indígenas y tribales, que aún subsisten en el territorio nacional, es un asunto de interés general en cuanto comporta el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, y la existencia misma del Estado social de derecho».

Sentencia C-030 de 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil

La Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1021 de 2006 (Ley General Forestal) argumentando, entre otros, que era necesario haber adelantado «una consulta en los términos del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT», orientada a «(...) enterar a las comunidades y discutir con ellas, los posibles efectos, positivos o negativos, que una (...) medida legislativa tendría sobre ellas».

Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa

La Corte Constitucional manifestó que la carta política «(...) garantiza el derecho a reunirse y manifestarse públicamente tanto en una dimensión estática (reunión) como dinámica (movilización), de forma individual como colectiva, y sin discriminación alguna, pues así se deriva de la expresión “toda parte del pueblo”, (...) sin otra condición distinta a que sea pacífico, (...) sin violencia, armas ni alteraciones graves del orden público».

Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa

Respecto del Código de Policía, Ley 1801 de 2016, la Corte Constitucional expuso que se establece «(...) un nuevo paradigma de la actividad de policía, en el cual el concepto de referencia (...) ya no es el antiguo orden público sino la convivencia ciudadana. (...) donde la imposición de órdenes da lugar a la mediación, a la conciliación y a mecanismos dirigidos a mantener y restablecer el tejido social».

Sentencia SU-123 de 2018. MM. PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes

La Corte Constitucional reiteró que el derecho fundamental a la consulta previa «(...) tiene carácter de irrenunciable» y «(...) se funda en la defensa de los pueblos indígenas y tribales y en la eliminación de las exclusiones históricas que han padecido». Indica como objeto de la consulta previa «el intentar lograr en forma genuina y por un diálogo intercultural el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten (...)».

Sentencia C-009 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado

La Corte Constitucional interpretó, que el artículo 37 de la carta política «(...) somete la protección de estos derechos [de reunión y manifestación] en la esfera pública a condiciones **pacíficas**, lo cual excluye su ejercicio a través de medios violentos». En concordancia, enfatiza en la exigencia de «(...) **licitud del objetivo de la reunión o manifestación** (...)».

Sentencia STC-7641 de 2020. M. P. Luis Armando Tolosa Villabona

En fallo de tutela de segunda instancia, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia dispuso que en el desarrollo de mitin, reunión o acto de protesta, las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos debían contar con planes de fácil comprensión y acceso para obtener «(...) **acompañamiento y asesoría jurídica para las personas que, en actos de protesta resulten o, [sic] se hayan visto afectadas** (...)» por un uso desmedido de la fuerza desplegada por el personal al mando de la seguridad de las manifestaciones.

Anexo II.

Glosario de términos en relación con la función preventiva y de control de gestión

Actividades preventivas

«Conjunto de acciones que realizan los operadores preventivos en el ejercicio de la función preventiva vinculadas con cada uno de los cinco tipos de actuación (proyecto preventivo, caso preventivo, asunto ordinario, asunto abreviado y atención al público) en los escenarios del modelo (anticipación, mitigación y/o restitución, orientación)». (Economía Urbana Ltda., Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting y PGN, 2012, p. 60).

Actividades preventivas primarias

«Acciones de corta duración y baja complejidad dirigidas a responder en el corto plazo a una solicitud ciudadana en relación con la afectación de sus derechos (ej. requerimiento escrito, solicitud telefónica, visita breve) sin que esto implique una profundidad temática mayor (asunto abreviado)». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 60).

Actuación preventiva conjunta

«Cuando por las circunstancias del asunto se requiera de la colaboración de otras dependencias, adicionales al competente, este deberá promover todos los escenarios posibles de trabajo coordinado, así como actividades conjuntas como mesas de trabajo, preparación de documentos, planeación de actividades, entre otras. Las dependencias llamadas a actuar de manera coordinada no podrán sustraerse al cumplimiento de este deber». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 17).

Anticipar

«(...) actuar antes de la ocurrencia de un hecho o prevenir las consecuencias negativas que pueden derivarse de un fenómeno que no es posible prevenir del todo o que su control no está en manos de las entidades responsables (v. gr. desastres naturales o hechos violentos)». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 20).

Asunto abreviado

«Busca actuar preventivamente ante la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconoci-

miento de un derecho, a fin de evitar que se propaguen o profundicen los efectos adversos para los afectados, impedir la reiteración de su ocurrencia, mitigar los efectos y/o restituir el derecho violado, mediante la ejecución de actividades preventivas primarias en donde se obtienen resultados inmediatos o en el corto plazo». (PGN, Resolución 55, 2015, art. 1).

Asunto ordinario

«Busca actuar preventivamente ante la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho, a fin de evitar que se propaguen o profundicen los efectos adversos para los afectados, impedir la reiteración de su ocurrencia, mitigar los efectos y/o restituir el derecho violado, mediante la ejecución de actividades preventivas de mayor complejidad en donde se obtienen resultados en el corto y mediano plazo». (PGN, Resolución 55, 2015, art. 1).

Atención al público

«Busca resolver las inquietudes del público o usuarios que acuden a la Procuraduría, personalmente o por medio de otros canales de atención dispuestos por la entidad, en busca de orientación relacionada con el ejercicio y goce efectivo de los derechos y las funciones de entidades públicas o particulares que ejercen funciones públicas, responsables de garantizarlos». (PGN, Resolución 55, art. 1).

Cadena de valor de la gestión pública

«Conjunto eslabonado de etapas de la gestión pública que al integrarse se complementan y agregan valor mutuamente, en términos de la capacidad de las entidades públicas y el Estado en su conjunto, para proveer bienes y servicios tendientes a la satisfacción de derechos ciudadanos, bajo estándares de calidad y oportunidad». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 61).

Canales de atención institucional

«Medios o espacios de comunicación física o electrónica disponibles en la PGN para facilitar la comunicación e interacción con la entidad». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 61).

Capacidad anticipatoria sólida

La Procuraduría fundamenta su accionar en «el desarrollo y fortalecimiento de su capacidad para identificar (...) y valorar los riesgos [en la gestión pública] asociados a la potencial vulneración de los derechos (...)» y así gestionar el riesgo con fines preventivos.

«Esto supone la consolidación de instrumentos de gestión del riesgo que permitan a las entidades y organismos del Estado mantener y aumentar progresivamente sus capacidades para promover y garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas (...), incluyendo la capacidad para mitigar el impacto de (...) [los riesgos], en caso de su materialización». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 20).

Caso preventivo

«Busca actuar preventivamente para anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar los derechos de las personas o amenacen el adecuado ejercicio de la función pública con la finalidad de verificar el cumplimiento legal y los principios que rigen la función administrativa a través del desarrollo de las actividades preventivas. Esta actuación se centra en un aspecto particular de la gestión pública». (PGN, Resolución 55, 2015, art. 1).

Competencia preventiva, criterios para asignarla

«En la determinación de la competencia para la actuación preventiva se tendrá en cuenta el siguiente orden de prelación: territorial y temático. En todo caso, el Procurador General de la Nación en ejercicio de las facultades legales de que trata el artículo 7 del Decreto 262 de 2000 podrá, en cualquier momento, efectuar asignaciones especiales». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 13).

Competencia preventiva, primacía

«A falta de asignación simultánea, cuando por razón de los criterios de competencia, varias dependencias puedan conocer de una actuación preventiva, se aplicará el factor de primacía. En consecuencia, conocerá del asunto aquella dependencia que asumió el conocimiento en primer lugar. Las actuaciones iniciadas por las demás dependencias deberán ser remitidas a dicho competente». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 15).

Competencia preventiva, temático

«Las delegadas con funciones preventivas conocerán de los asuntos, según estos se refieran en su denominación y materia a las temáticas que dichas delegadas manejan, conforme a lo dispuesto en los actos de

distribución, asignación y delegación de competencias expedidos por el Procurador General de la Nación». (PGN, Resoluciones 132, 2014, art. 12, num. 12.2; 377, 2022, artículo 7.º, num. 3.º).

Competencia preventiva, territorial

«Cuando dentro de la Procuraduría existan varias dependencias que tengan competencia para conocer de un asunto, se preferirá aquella que se encuentre en el lugar de ocurrencia de los hechos. La dependencia que tenga competencia a nivel nacional podrá desplazar en cualquier momento a quien conoce del asunto en el ámbito territorial, previa comunicación de quien asume la competencia». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 12, num. 12.1).

Control

«Se refiere a los procesos para asegurar, con un grado de certeza razonable, que las organizaciones públicas y sus responsables, en cumplimiento de las leyes y sus funciones, y de acuerdo a lo que se espera de ellas, operan bajo parámetros de efectividad, eficiencia, probidad, y transparencia en cumplimiento de sus funciones». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 61).

Control de gestión en la función preventiva de la PGN

«Control gerencial dirigido a identificar los factores que determinan el mejoramiento continuo de la organización, en términos de la pertinencia, economía, eficiencia y eficacia de sus operaciones y a retroalimentar, con información sobre el desempeño, la planeación, formulación y ejecución de las políticas y programas públicos». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 62).

Control preventivo

«Tipo de control de carácter puramente anticipatorio, es decir, centrado en la identificación y manejo de los factores de riesgo que determinan la inobservancia de las normas y/o el inadecuado desempeño en el cumplimiento de funciones públicas encaminadas a garantizar el goce efectivo de derechos ciudadanos». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 62).

Derechos colectivos

«Categoría de los derechos humanos asociada a las facultades de grupos de personas de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad, y necesidades, los cuales se caracterizan por su titularidad, interdependencia e indivisibilidad». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 62).

Derechos humanos

«Garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 62).

Derechos individuales

«Derechos de los que gozan las personas como particulares o ciudadanos y que no pueden ser restringidos por los gobernantes, siendo por tanto inalienables, inmanentes, e imprescriptibles». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 62).

Efecto

«Cambio, intencionado o no, debido a una intervención de política pública directa o indirectamente o a la falta de la misma por parte del Estado». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 62).

Énfasis en la vigilancia y control de cumplimiento de las políticas públicas

«Toda vez que la garantía de los derechos se materializa a través de la ejecución de las políticas públicas que el Estado pone en marcha, estas constituyen (...)» un campo de acción prioritario para ejercer la función preventiva. (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 21).

Escenario de anticipación

«Ámbito de la gestión preventiva en el que de oficio y producto del análisis situacional o mediante petición priorizada, (...), la PGN identifica riesgos de vulneración de los derechos de las personas o que amenacen el adecuado ejercicio de la gestión pública y actúa preventivamente con el fin de evitar su posible ocurrencia». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 11, num. 11.1).

Escenario de mitigación y/o restitución

«Ámbito de gestión que se presenta cuando, de oficio o a petición del interesado, la PGN conoce de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho. Frente a lo ocurrido, la PGN actúa preventivamente a fin de evitar que se propaguen o profundicen los efectos adversos para los afectados, impedir la reiteración de la ocurrencia del hecho, mitigar los efectos del mismo y/o restituir el derecho conculcado». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 11, num. 11.2).

Escenario de orientación

«Ámbito de gestión preventiva en donde el público acude a la Procuraduría de forma personal, o por otros canales de atención dispuestos por la entidad (v.gr. electrónicos o telefónicos), en busca de orientación para el goce efectivo de sus derechos ante entidades o particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos públicos». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 11, num. 11.3).

Función preventiva

«Es la función misional de la Procuraduría General de la Nación a través de la cual la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos que afecten los derechos de las personas, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública. De igual manera promueve el respeto de las garantías de los derechos constitucionales.

La función preventiva comprende las actuaciones que se realizan con fines preventivos y de control de gestión». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 5).

Función preventiva integral

«Todas las funciones misionales que ejerce la Procuraduría General de la Nación incorporan en su gestión elementos preventivos por lo que, los procesos misionales, estratégicos y de apoyo en el marco de los cuales opera la gestión de la entidad deberán coadyuvar el ejercicio de la prevención para garantizar los derechos de los ciudadanos». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 3).

Garantes de derechos de primer y segundo grado

«Dada la diversidad de campos de actuación que involucra el ejercicio de la función pública en la garantía de los derechos, el modelo preventivo de la Procuraduría reconoce a las entidades y organismos de la rama ejecutiva como responsables directos o garantes de primer grado de las funciones públicas encaminadas a garantizar y proteger derechos».

Los organismos de control actúan «(...) como garantes de segundo grado, toda vez que (...) no son responsables directos de la ejecución de las políticas públicas y, en esa medida, (...) solo pueden ejercer influencia indirecta mediante el ejercicio de control preventivo, entre otros instrumentos, sobre los responsables directos de su ejecución (servidores públicos y particulares que cumplen funciones públicas)». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 19).

Garantía de los derechos, focalización en

«La función preventiva de la Procuraduría concentra «(...) sus esfuerzos en entender las dinámicas asociadas al ejercicio de los derechos (v.gr. sociales, institucionales, económicas, culturales, etc.) con el fin de contribuir a que el bienestar de las personas sea el objetivo central de las políticas públicas». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 19).

Generación de valor en el sector público

«La conceptualización y operación de la función preventiva de la PGN prevé que esta cumpla un rol determinante en la generación de valor público toda vez que (...) [contribuya] al éxito de las funciones públicas que ejercen distintas entidades y (...) [adicione] valor a su gestión en función de la utilización de los recursos que les son asignados.

Asimismo, impulsará a las entidades y organismos responsables de promover y garantizar derechos a alcanzar sus metas y a lograr el cumplimiento de estándares de desempeño, en particular, a partir de su capacidad para anticipar y prevenir la materialización de eventuales riesgos relacionados con la inadecuada o insuficiente ejecución de sus responsabilidades o con el indebido uso de sus recursos». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 22).

Gestión y análisis de la información

«La continua generación y uso de información sobre el cumplimiento de las funciones públicas encaminadas a la satisfacción de los derechos, y sobre los factores y riesgos que pueden afectar tal cumplimiento, constituyen un prerrequisito del ejercicio de la función preventiva de la PGN.

(...)

En tal sentido, (...), la información no solo es el principal insumo de la función preventiva (...) de la cual dependerá la posibilidad de que la entidad consolide, en la práctica, su capacidad para identificar y valorar riesgos, sino también el principal producto del ejercicio de la prevención.

Solo a partir de información oportuna y confiable será posible desencadenar acciones de mejoramiento en el actuar del Estado.

Con el propósito de contar con información oportuna y de calidad que facilite la operación de la función preventiva, el modelo contempla el aprovechamiento de los mecanismos e instrumentos de información tanto internos como externos a la PGN». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, pp. 23-24).

Impactos

«Efectos finales de mediano y largo plazo sobre las condiciones de vida de las personas o de un territorio atribuibles, en parte o en su totalidad, a una política pública o programa». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 64).

Informes - documentos

«En el marco misional preventivo de la Procuraduría, «[h]ace referencia a los informes parciales o finales que se elaboran como resultado de una actuación preventiva, así como aquellos documentos de análisis de proyectos de ley, políticas públicas, cumplimiento de sentencias, publicaciones o de un caso específico, en los cuales se plasman observaciones y recomendaciones». (PGN, s.f.).

Insumos

«Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención (política o programa público) y que se constituyen en el soporte de las actividades». (PGN, s.f.).

Lineamientos básicos de la función preventiva

La función preventiva de la Procuraduría opera teniendo en cuenta cinco lineamientos que «(...) definen los pilares del (...) modelo: i) focalización en garantía de los derechos; ii) sólida capacidad anticipatoria; iii) énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas, iv) generación de valor en el sector público, y v) gestión y análisis de la información». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 17).

Modelo de gestión de la función preventiva de la PGN

«Es el esquema o marco de referencia para el ejercicio de la función preventiva en la PGN». (PGN, s.f.).

Operador preventivo

«Servidor público de la Procuraduría a quien «(...) en el ejercicio de sus funciones le sean asignadas responsabilidades en materia preventiva». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 8).

Política pública

«Construcción social donde el gobierno desempeña un papel fundamental, orientando el comportamiento de los actores mediante un conjunto de sucesivas

acciones intencionales que tienen como propósito hacer frente a situaciones consideradas socialmente como relevantes». (PGN, s.f.).

Prevención

«Capacidad para actuar de manera anticipada a la ocurrencia de un determinado hecho o para mitigar los efectos de una situación ocurrida que implique, en el caso de la PGN, la potencial o concreta vulneración de los derechos ciudadanos de las personas, comunidades, grupos sociales o colectivos». (PGN, s.f.).

Principio de autonomía

«La actuación preventiva se desarrollará en forma independiente de las demás funciones misionales de la PGN y bajo los preceptos establecidos en la presente resolución». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 9 num. 9.3).

Principio de coordinación

«La actuación preventiva podrá realizarse de manera articulada entre las dependencias de la Procuraduría y las demás entidades que integran el Ministerio Público, con el fin de lograr mayor eficiencia y cobertura en la gestión.

Las procuradurías territoriales atenderán las orientaciones impartidas desde el nivel central por la procuraduría delegada competente de acuerdo a la temática, sin perjuicio del ejercicio propio de sus funciones». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 9, num. 9.6).

Principio de flexibilidad

«Los operadores preventivos ejercerán la función preventiva orientada por su juicio y discrecionalidad para elegir los medios de actuación preventiva y los instrumentos jurídicos mediante los cuales desplegarán su acción. En todo caso, las actuaciones preventivas deberán desarrollarse conforme a los procesos y procedimientos, instructivos y demás herramientas para la gestión de la función preventiva adoptados por la Procuraduría General de la Nación.

La aplicación del principio de flexibilidad deberá armonizar los principios de celeridad, economía, eficacia, responsabilidad, imparcialidad y debido proceso, entre otros, dando prevalencia a lo sustancial sobre lo puramente formal, traduciéndose en la adopción de medidas razonables y justificadas». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 9, num. 9.1).

Principio de integralidad

«El ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría (...) involucrará elementos normativos, organi-

zacionales, procedimentales, operativos y de apoyo que forman parte del Sistema Integral de Prevención -SIP». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 9, num. 9.7).

Principio de oportunidad

«Los operadores preventivos para anticiparse a la ocurrencia de hechos que impliquen la potencial o concreta vulneración de los derechos deberán iniciar el correspondiente procedimiento de prevención con la mayor celeridad». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 9, num. 9.4).

Principio de priorización

«El ejercicio de la función preventiva tendrá lugar previa consideración de las políticas generales y específicas trazadas por el Procurador General de la Nación, el Plan Estratégico Institucional, el Plan Preventivo de la PGN, así como la magnitud de los riesgos detectados y su potencialidad en la vulneración de derechos, entre otros». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 9, num. 9.5).

Principio de racionalidad

«Los operadores preventivos verificarán en sus actuaciones preventivas si las medidas a adoptar resultan proporcionales, en términos fácticos y normativos, respecto a los hechos objeto de análisis, debiendo evitarse, en todos los casos, la adopción de opciones desproporcionadas por defecto, es decir, insuficientes para alcanzar el fin preventivo en cada actuación, o por exceso, es decir, que desbordan la competencia del operador preventivo y que generan extralimitación de funciones». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 9, num. 9.2).

Producto

«Resultado de un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados». (PGN, s.f.).

Proyecto preventivo

«Busca actuar preventivamente para anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar los derechos de las personas o amenacen el adecuado ejercicio de la función pública con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la gestión y/o política pública. Esta actuación se centra en problemáticas generalizadas de la gestión pública». (PGN, Resolución 55, 2015, art. 1).

Remisión

«Son los traslados realizados tanto interna como externamente, ya sea a las diferentes dependencias mi-

sionales de la PGN o a otras entidades públicas en desarrollo de las actuaciones preventivas». (PGN, s.f.).

Requerimientos

«Se refiere a solicitudes de actuación o de información dirigidos a las distintas entidades públicas y/o privadas, en desarrollo de la función preventiva. Estos requerimientos pueden realizarse de manera formal o a través de diferentes medios (comunicación escrita, telefónica, correo electrónico, etc.)». (PGN, s.f.).

Resultado

«Cambios en las condiciones de los beneficiarios que se produce por la materialización de productos de un proyecto, programa, política o actuación preventiva». (PGN, s.f.).

Riesgo

«Posibilidad de que suceda algo que tendrá impacto en los objetivos. Se mide en términos de consecuencia y posibilidad de ocurrencia.

En el contexto de la función preventiva de la PGN, el riesgo se entenderá como la posibilidad de ocurrencia de un determinado hecho en la administración pública que pueda vulnerar los derechos de las personas, comunidades, grupos sociales o colectivos». (PGN, s.f.).

Riesgo, gestión del

«Cultura, procesos y estructuras que se dirigen hacia la gestión efectiva de las oportunidades potenciales y efectos adversos». (PGN, s.f.).

Riesgo, identificación del

«Proceso para determinar lo que puede suceder, por qué y cómo». (PGN, s.f.).

Riesgo, proceso de gestión del

«Aplicación sistemática de políticas de gestión, procedimientos y prácticas para las tareas de establecimiento del contexto, identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y comunicación del riesgo». (PGN, s.f.).

Rutas de prevención

«Secuencias que establecen el modelo preventivo de la Procuraduría en el ejercicio de la función». (PGN, s.f.).

Seguimiento de políticas públicas

«Proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar el desarrollo de las políticas públi-

cas en cada una de sus etapas. Esta acción brinda a la Procuraduría la información necesaria para orientar la actuación preventiva en el marco de las políticas públicas». (PGN, s.f.).

Sistema de alertas tempranas

«(...) conjunto de mecanismos que le permiten al operador preventivo detectar los riesgos en la gestión pública que puedan vulnerar los derechos de las personas con el fin de determinar la necesidad de realizar actuaciones de tipo preventivo (...)». (PGN, s.f.).

Sistema de Información Misional (SIM)

«(...) sistema transaccional con el que cuenta la administración para el apoyo integral de sus actividades en el cumplimiento de su misión Preventiva, de Intervención y Disciplinaria, que permite el registro, seguimiento y control de las acciones que adelanta la Entidad en el territorio nacional». (PGN, s.f.).

Sistema Integral de Prevención (SIP)

«(...) conjunto de titulares, operadores preventivos, normas, lineamientos, principios, mecanismos y herramientas organizacionales, en torno a los cuales se planea, coordina, organiza y ejerce la función preventiva de la Procuraduría (...)». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 4).

Strategos

«Sistema de información gerencial para planear, medir y controlar la gestión institucional a través de los planes, indicadores y proyectos estratégicos para la toma de decisiones». (PGN, s.f.).

Tipos de actuación

«Mecanismos institucionales mediante los cuales se adelanta la función preventiva de la PGN». (Economía Urbana Ltda. et al., 2012, p. 17).

Titulares de la función preventiva

«El Procurador General de la Nación es el titular de la función preventiva. En tal virtud, podrá ejercerla directamente o por intermedio de sus delegados o agentes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución y las demás normas vigentes sobre la materia.

El cumplimiento de las funciones preventivas en el nivel territorial está a cargo de los procuradores regionales, distritales y provinciales respectivos». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 6).

Usuarios de la función preventiva

«Son todas las personas, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que buscan hacer efectivos, de forma individual o colectiva, sus derechos y que encuentran en la Procuraduría una entidad con capacidad para ejercer vigilancia y control a las instituciones públicas o las entidades privadas que cumplen funciones públicas o administren recursos del Estado, a través del control y seguimiento a la gestión que desempeñan». (PGN, Resolución 132, 2014, art. 7).

Vigilancia

«Actividad que ejerce la PGN al observar el funcionamiento de la gestión pública, con el propósito de velar por la protección de los derechos, el cumplimiento del ordenamiento constitucional y legal, y la defensa del patrimonio público». (PGN, s.f.).

Visitas verificación en el sitio

«Se refiere a las visitas que se realizan en ejercicio de la función preventiva, en las cuales se verifica en campo la gestión realizada en una obra o proyecto bien sea para recolección y/o cotejo de información en el marco de una actuación preventiva». (PGN, s.f.).

Anexo III.

Términos de uso frecuente en el marco de la función preventiva y de control de gestión

A

Actividades preventivas
Actividades preventivas primarias
Actuación preventiva conjunta
Acumular asuntos preventivos
Agenda legislativa
Anticipar
Asunto abreviado
Asunto ordinario
Asuntos preventivos
Atención al público

C

Cadena de valor de la gestión pública
Canales de atención institucional
Capacidad anticipatoria, sólida
Capacitaciones
Caso preventivo
Competencia preventiva, criterios para asignarla
Competencia preventiva, primacía
Competencia preventiva, temático
Competencia preventiva, territorial

Compulsar copias
Consejo Superior de Gobierno
Control
Control de gestión en la función preventiva de la Procuraduría
Control preventivo

D

Derechos humanos
Derechos individuales

E

Efecto
Eficiencia
Énfasis en la vigilancia y control de cumplimiento de las políticas públicas
Escenario de anticipación
Escenario de mitigatorio y/o restitución
Escenario de orientación
Escenarios del modelo operativo de la función preventiva
Evaluación de políticas públicas

F

Función preventiva
Función preventiva, titular
Función preventiva integral

G

Garantes de derechos de primer y segundo grado
Garantía de los derechos, focalización de
Generación de valor en el sector público
Gestión y análisis de la información
Grupo de apoyo técnico de la coordinación de la
función preventiva

I

Impactos
Indicador
Índice de Gobierno abierto (IGA)
Índice de transparencia y acceso a la información
(ITA)
Informes-documentos
Instancia coordinadora de la función preventiva
Insumos

L

Lineamiento de la función pública

M

Marco normativo
Modelo de gestión de la función preventiva de la
Procuraduría

O

Operador preventivo

P

Plan de acción
Plan Estratégico Institucional (PEI)
Plan Nacional de Desarrollo
Plan Operativo Anual

Plan Preventivo de la PGN
Planeación de la función preventiva
Política pública
Prevención
Principio de autonomía
Principio de coordinación
Principio de flexibilidad
Principio de integralidad
Principio de oportunidad
Principio de priorización
Principio de racionalidad
Producto
Proyecto preventivo

R

Remisión
Requerimientos
Resultado
Reunión de análisis estratégico
Riesgo
Riesgo, gestión del
Riesgo, identificación del
Riesgo, proceso de gestión del
Rutas de prevención

S

Seguimiento de políticas públicas
Sistema de Información Administrativo y
Financiero (SIAF)
Sistema de alertas tempranas
Sistema de Información Misional (SIM)
Sistema Integral de Prevención (SIP)
Strategos

T

Tipos de actuación
Titulares de la función preventiva

U

Usuarios de la función preventiva

V

Vigilancia
Visitas verificación en el sitio

Referencias

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [ANDJE]. (20 de mayo, 2024). Lineamiento para la prevención del daño antijurídico y del litigio en materia de consulta previa, con énfasis en proyectos mineros y energéticos [Circular 12 de 2024].

https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/circular_andje_0012_2024.htm#NF33

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2019). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Protesta y derechos humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. [CIDH/RELE/INF.22/19].

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

Economía Urbana Ltda., Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting y Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2012). Modelo de gestión de la función preventiva. Instrumentalización.

https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/cartilla_instrumentalizacion.pdf

López Cortés, O. (2018). Significados y representaciones de la minga para el pueblo indígena Pastos de Colombia. Psicoperspectivas, noviembre de 2018. Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Universidad Libre de Colombia.

https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/1353/951#content/contributor_reference_

Ministerio de Defensa Nacional. (8 de octubre de 2024). Gobierno nacional presentó decreto que reglamenta el uso de la fuerza para la Policía Nacional.

<https://www.mindefensa.gov.co/prensa/noticia-visualizacion/noticias-prensa-mindefensa-presenta-decreto-uso-de-fuerza-ponal#:~:text=El%20Decreto%201231%20de%202024%20es%20el%20resultado%20de%20un,de%20reforzar%20el%20principio%20de>

Ministerio del Interior y Corte Constitucional de Colombia. (2020). Evolución jurisprudencial de la consulta previa y su aplicación práctica en Colombia. En Akubadaura (23 de julio, 2025).

<https://akubadaura.org/evolucion-jurisprudencial-de-la-consulta-previa-y-su-aplicacion-practica-en-colombia/>

Ministerio del Interior. (2023). ABC de la consulta previa.

<https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/11/abc-consulta-previa-colombia.pdf>

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (s.f.). Guía preventiva.

<https://apps.procuraduria.gov.co/gp/index.html>

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2019). Política preventiva para la promoción, protección y defensa de los derechos de los pueblos étnicos. [Financiada por la organización Internacional para las Migraciones OIM – USAID].

https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/politica_preventiva_para_la_promocion_proteccion_y_defensa_de_los_pueblos_etnicos.pdf

Salinas Alvarado, C. E. (2011). La consulta previa como requisito obligatorio dentro de trámites administrativos cuyo contenido pueda afectar en forma directa a comunidades indígenas y tribales en Colombia. Revista derecho del Estado, (27), 235-259.

https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3019/2663_