



MINISTERIO DEL INTERIOR

DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1160 DE 23 AGO 2021

“Sobre la procedencia de la consulta previa con comunidades étnicas para proyectos, obras o actividades”

LA SUBDIRECTORA TÉCNICA DE LA DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

En ejercicio de las facultades legales y reglamentarias en especial, las conferidas en el artículo 16 A del numeral 1 del Decreto 2353 de 2019 y la Resolución 1084 de 5 de octubre de 2020 y Acta de Posesión de 13 de octubre de 2020 y,

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por los Decretos 1140 de 2018 y 2353 de 2019, se modificaron los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.

Que mediante el Decreto 2353 de 2019, se creó la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, y las Subdirecciones Técnica de Consulta Previa, de Gestión de Consulta Previa y Corporativa.

Que el numeral 1º del artículo 16 A del citado decreto, le asignó a la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, la función de “Determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran”.

Que, en consideración con los antecedentes normativos descritos, por medio del presente acto administrativo, se procederá a desarrollar el análisis de procedencia de la consulta previa para el caso en concreto.

ANTECEDENTES

Que mediante oficio radicado **EXTMI2021-11560** del 15 de julio del año 2021, el señor **GERARDO CADENA SILVA**, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 19.366.036 en calidad de Gerente General de **ELECTROCAQUETÁ S.A.E.S.P**, solicitó ante esta Autoridad procedencia de la consulta previa para el proyecto denominado: **“CONSTRUCCIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN Y MONSTAJES DE SUBESTACIONES DE DISTRIBUCIÓN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DEL DONCELLO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ”**, localizado en las Veredas: La Virgen, La Cristalina, Berlín, Alto Berlín, Alto Manzanares, Las Américas, Medio Quebrado, Bajo San Pedro, Serranía, Juanchito, Bellavista, El Diamante, El Recreo, Morrocoy, El Bosque, La Cumbre, Las Brisas, Las Nieves, El Cafeto, Birmania, La Gallineta, Trocha C, Maguare, La Libertad, Las Venturas, La Trinidad, El Triunfo, Las Mercedes,

Buenos Aires, Balsora, El Rosario, Puerto Hungría, Las Camelias, Las Palmas, Los Cristales, Las Violetas, Las Delicias y Peñas Negras del municipio del Doncello, jurisdicción del departamento de Caquetá.

Que adjunto a la mencionada solicitud se allegó entre otra la siguiente información:

1. Anexo No. 1: Formato de solicitud de Determinación de Procedencia y Oportunidad de la Consulta Previa para la Ejecución de Proyectos, Obras o Actividades
2. Cédula de ciudadanía Gerardo Cadena Silva
3. Certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de comercio.

Que teniendo en cuenta lo anterior, esta Autoridad Administrativa procederá a realizar el análisis de procedencia o no de consulta previa del asunto:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, actúa de conformidad con la Carta Política de 1991, que consagró el reconocimiento y la especial protección de la diversidad étnica y cultural en el país, con la finalidad de dar cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptado en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 21 de 1991, conformando el bloque de constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, la consulta previa surge como un derecho constitucional, mediante el cual el Estado garantiza a las comunidades étnicas afectadas por un Proyecto, Obra o Actividad (POA), medida legislativa o administrativa, la participación previa, libre e informada sobre el programa o plan que se pretenda realizar en el territorio en el cual hacen presencia, buscando que de manera conjunta y participativa se identifiquen los posibles impactos que estos puedan generar, con en el fin de salvaguardar la idiosincrasia de las comunidades étnicas que habitan en el país.

Para dar cumplimiento a lo antes señalado encontramos como marco normativo:

1. El Decreto 2353 de 2019, crea dentro de la estructura del Ministerio del Interior la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, convirtiéndola en garante dentro del Desarrollo del proceso de consulta previa, con la misión de atender entre otras tareas, la de impartir los lineamientos para la determinación de la procedencia de la consulta previa para la expedición de medidas legislativas o administrativas o la ejecución de proyectos, obras o actividades, que puedan afectar directamente a comunidades étnicas.
2. Específicamente, el artículo 16A de la norma en comento, señala las funciones de la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior:

“1. Determinar la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de acuerdo con el criterio de afectación directa, y con fundamento en los estudios jurídicos, cartográficos, geográficos o espaciales que se requieran.

2. Proponer las directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas frente a la determinación de la afectación directa que pueda derivarse de proyectos, obras, actividades, medidas administrativas o legislativas.”

Es así como la competencia fijada por la ley a esta Autoridad Administrativa, se resume en: I). La determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa; y en II). Dirigir y coordinar los procesos de consulta previa. Se trata entonces, de competencias que han sido fijadas de manera única y exclusiva a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, sin que otra autoridad administrativa tenga competencia para ello.

Ahora bien, en lo que respecta al tipo de medidas o proyectos que deben ser consultados previamente con las comunidades étnicas, la Corte Constitucional ha señalado que:

“(...) no todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población”.¹

Por lo tanto, la consulta previa solo debe agotarse en aquellos eventos en que el proyecto, obra o actividad afecte directamente los intereses de las comunidades indígenas o tribales en su calidad de tales, es decir, que su obligación solo resulta exigible cuando la actividad pueda *“(...) alterar el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios (...).”²*

Así mismo el Alto Tribunal Constitucional ha definido la afectación directa como *“(...) la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias”³*. Que se puede manifestar cuando: *“(...) (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.”⁴*

DE LOS PROYECTOS DE ELECTRIFICACIÓN EN ZONAS NO INTERCONECTADAS

La Constitución Política en su artículo 365 determinó que: *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.”*

En consecuencia, la ley 142 de 1994 estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios, así mismo, determinó la regulación para la prestación del servicio de energía eléctrica en el territorio nacional.

En este orden de ideas, la Ley 1715 de 2014 reguló la integración de las energías renovables al sistema energético nacional, dicha norma tiene como objetivo establecer un marco jurídico para promover el desarrollo y utilización de las fuentes de energía no convencionales para el establecimiento de un sistema energético sostenible y eficiente que propenda por la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Así mismo, la norma genera obligaciones para el gobierno nacional en relación con la implementación de medidas que permitan sustituir la utilización de diésel por FNCER en las zonas no interconectadas del País.

Sumado a ello, el gobierno nacional ha implementado la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) la cual se realiza a través de la ejecución de los Planes Sectoriales de Mitigación (PAS) y las Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAS), los cuales tienen dentro de sus prioridades máximas la instalación de sistemas de suministro de energías FNCER en las zonas no interconectadas del país.

Por otra parte, y teniendo en cuenta el tipo de actividades que se desarrollan en el marco de los procesos de electrificación en las zonas no interconectadas del país, el Decreto 1076 de 2015 en sus artículos 2.2.2.3.2.1 y siguientes determinó que únicamente estaban sujetos al proceso de licenciamiento ambiental los siguientes proyectos:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

[...] c) El tendido de las líneas transmisión del Sistema de Transmisión Nacional (STN), compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes subestaciones que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a doscientos veinte (220) KV. [...]

ARTÍCULO 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

[...] b) El tendido de líneas del Sistema de Transmisión Regional conformado por el conjunto de líneas con sus módulos de conexión y/o subestaciones, que operan a tensiones cincuenta (50) KV Y menores de doscientos veinte (220) KV[...];

En razón a lo expuesto en líneas precedentes, el espíritu de la norma señalada deja de presente un elemento contundente el cual enmarca que los proyectos de electrificación en las zonas no interconectadas – instalación de líneas de transmisión con tensiones menores a los 50 KV, están dentro de los que no generan **un impacto y/o afectación ambiental grave**, en el entendido en que el licenciamiento ambiental “(...) es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, **pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje**”⁵ (negrilla por fuera del texto).

En consecuencia, este tipo de iniciativas no generan un grado de intensidad grave sobre los recursos naturales, como tampoco sobre los asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad de las comunidades que los circundan. Toda vez que son actividades encaminadas a la prestación de un servicio público que busca mejorar las condiciones de vida de las comunidades beneficiadas.

Así las cosas, a la luz de lo esbozado frente a las características de los proyectos de electrificación en las zonas no interconectadas – instalación de líneas de transmisión con tensiones menores a los 50 KV, no es dable afirmar la existencia de una afectación directa a las comunidades étnicas.

ANÁLISIS DE PROCEDENCIA PARA EL PROYECTO: “CONSTRUCCIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE MEDIA Y BAJA TENSÓN Y MONSTAJES DE SUBESTACIONES DE DISTRIBUCIÓN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DEL DONCELLO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ”

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido el concepto de afectación directa como núcleo esencial para la procedencia de la Consulta Previa a Comunidades Étnicas, dentro del desarrollo de un POA, nos permitimos hacer el siguiente análisis de las características y actividades que comprenden el proyecto del asunto.

Que dentro de la solicitud presentada por el señor **GERARDO CADENA SILVA**, en calidad de Gerente General de **ELECTROCAQUETÁ S.A.E.S.P.**, solicitó ante esta Autoridad procedencia de la consulta previa para el proyecto denominado: **“CONSTRUCCIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE MEDIA Y BAJA TENSÓN Y MONSTAJES DE SUBESTACIONES DE DISTRIBUCIÓN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DEL DONCELLO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ”**, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

[...]

Descripción de las actividades del proyecto, obra o actividad:

1. Actividades previas a la contratación de obras

- *Socialización y verificación de usuarios: Se realizarán socializaciones con el Ente territorial y la comunidad beneficiaria del proyecto, igualmente durante la actividad de construcción de obras el contratista deberá coordinar las socializaciones que sean necesarias para concertar con la comunidad beneficiaria el eficaz desarrollo del objeto contractual.*
- *Verificación de la localización prevista del proyecto: se realizará verificación en campo de la ubicación de los beneficiarios y se actualizará el listado de beneficiarios, además se deberán suscribir los permisos de paso y servidumbre.*

2. Actividades previas a la contratación de obras

- *Replanteo*
 - *El contratista realizará el reconocimiento de la zona con el fin de recopilar toda la información necesaria para la construcción de obras a nivel técnico y ambiental, realizará levantamiento topográfico, reconocimiento de vías de acceso, medidas de resistividad del terreno, junto con el replanteo el contratista deberá definir las cantidades finales ejecutables de material y mano de obra requeridas para la ejecución del proyecto.*
- *Construcción de redes de media, baja tensión y montajes de transformadores*
 - *Transporte, hoyada e hincada de postes de concreto: Se realizará excavación para los cimientos, construcción de bases de concreto, rellenos necesarios, transporte de postes hasta el sitio de instalación hincada y plomada de poste, tal que queden aptos para la instalación de crucetas y demás accesorios.*
 - *Montajes de estructuras: se realizará el suministro de e instalación de materiales para estructuras en media y baja tensión tipo paso o retención en los postes dejarlas listas para la instalación de las cadenas de aisladores y tendido de conductores y cables de guarda.*
 - *Sistema de puesta a tierra: se deberá instalar las varillas, cables, grapas, conectores y todos los accesorios necesarios para hacer la conexión a tierra de los cables de guarda en todas las estructuras, y los transformadores de acuerdo al RETIE.*
 - *Tendido y tensionado de conductores de media y baja tensión: Se realizará la instalación de cadenas de aisladores, conductores de línea, herrajes, amortiguadores de vibración y cualquier otro accesorio que sea requerido para la terminación de la obra de acuerdo con los planos.*
 - *Montaje de transformadores: Se realizará la instalación del transformador y demás accesorios en poste acorde a lo indicado en planos.*

- *Construcción de acometidas: Se construirá la acometida aérea, desde la red de baja tensión hasta la vivienda y se instalará el respectivo medidor dando cumplimiento a lo establecido en el RIETE.*
 - *Pruebas y puesta en servicio.*
 - *Una vez se concluya la construcción de las obras se procederá a realizar las respectivas pruebas y puesta en servicio de las redes, momento a partir del cual los beneficiarios contarán con el servicio de energía eléctrica y se suscribirá el acta de recibo de las obras.*
- [...]*

(Tomado del anexo: Anexo No. 1: Formato de solicitud de Determinación de Procedencia y Oportunidad de la Consulta Previa para la Ejecución de Proyectos, Obras o Actividades, EXTMI2021-11560)

Frente a lo anterior, se puede evidenciar que la iniciativa objetivo de análisis corresponde a los proyectos de electrificación en las zonas no interconectadas – instalación de líneas de transmisión con tensiones menores a los 50 KV, de lo cual es relevante afirmar que dichos proyectos son procesos de carácter temporal y periódico, los cuales, no generan un grado de intensidad grave sobre los recursos naturales, como tampoco sobre los asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad de las comunidades que los circundan, por el contrario son sistemas que buscan proveer un servicio público dirigido a mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Teniendo en cuenta lo esbozado y tomando en consideración los pronunciamientos jurisprudenciales, podemos expresar que instalación de líneas de transmisión con tensiones menores a los 50 KV, no configura ninguno de los preceptos constitutivos de la afectación directa toda vez que: (i) no perturban las estructuras sociales, espirituales y culturales, (ii) no existe un impacto sobre las fuentes de sustento, (iii) no obstruye realizar oficios de los que deriva el sustento, (iv) no produce un reasentamiento de comunidades, (v) no recae sobre derechos de los pueblos indígenas, (vi) no desarrolla preceptos determinados por el convenio 169 de la OIT, (vii) no impone cargas a la comunidad que lleguen a modificar su situación o posición jurídica, asimismo, (viii) no se configura una interferencia en los elementos definitorios de la identidad cultural de las comunidades étnicas.

Finalmente, considera esta Dirección que ante la situación planteada por el solicitante, teniendo en cuenta el análisis legal y jurisprudencial y siendo consecuentemente con lo expuesto, para el proyecto: **“CONSTRUCCIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN Y MONSTAJES DE SUBESTACIONES DE DISTRIBUCIÓN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DEL DONCELLO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ”**, localizado en las Veredas: La Virgen, La Cristalina, Berlín, Alto Berlín, Alto Manzanares, Las Américas, Medio Quebrado, Bajo San Pedro, Serranía, Juanchito, Bellavista, El Diamante, El Recreo, Morrocoy, El Bosque, La Cumbre, Las Brisas, Las Nieves, El Cafeto, Birmania, La Gallineta, Trocha C, Maguare, La Libertad, Las Venturas, La Trinidad, El Triunfo, Las Mercedes, Buenos Aires, Balsora, El Rosario, Puerto Hungría, Las Camelias, Las Palmas, Los Cristales, Las Violetas, Las Delicias y Peñas Negras del municipio del Doncello, jurisdicción del departamento de Caquetá, no es necesario adelantar proceso de Consulta Previa, teniendo en cuenta que este proyecto tiene como objetivo el desarrollo de actividades, en las que no se evidencia afectación directa sobre sujetos colectivos susceptibles de derechos constitucionalmente protegidos.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección:

RESUELVE:

PRIMERO: Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: **“CONSTRUCCIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN Y MONSTAJES DE SUBESTACIONES DE DISTRIBUCIÓN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DEL DONCELLO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ”**, localizado en las Veredas: La Virgen, La Cristalina, Berlín, Alto Berlín, Alto Manzanares, Las Américas, Medio

Quebrado, Bajo San Pedro, Serranía, Juanchito, Bellavista, El Diamante, El Recreo, Morrocoy, El Bosque, La Cumbre, Las Brisas, Las Nieves, El Cafeto, Birmania, La Gallineta, Trocha C, Maguare, La Libertad, Las Venturas, La Trinidad, El Triunfo, Las Mercedes, Buenos Aires, Balsora, El Rosario, Puerto Hungría, Las Camelias, Las Palmas, Los Cristales, Las Violetas, Las Delicias y Peñas Negras del municipio del Doncello, jurisdicción del departamento de Caquetá, **no procede** la realización del proceso de consulta previa.

SEGUNDO: Que la información sobre la cual se expide el presente acto administrativo aplica específicamente para las características técnicas relacionadas y entregadas por el solicitante a través del oficio radicado externo EXTMI2021-11560 del 15 de julio del año 2021, para el proyecto: **“CONSTRUCCIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE MEDIA Y BAJA TENSIÓN Y MONSTAJES DE SUBESTACIONES DE DISTRIBUCIÓN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DEL DONCELLO, DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ”**, localizado en las Veredas: La Virgen, La Cristalina, Berlín, Alto Berlín, Alto Manzanares, Las Américas, Medio Quebrado, Bajo San Pedro, Serranía, Juanchito, Bellavista, El Diamante, El Recreo, Morrocoy, El Bosque, La Cumbre, Las Brisas, Las Nieves, El Cafeto, Birmania, La Gallineta, Trocha C, Maguare, La Libertad, Las Venturas, La Trinidad, El Triunfo, Las Mercedes, Buenos Aires, Balsora, El Rosario, Puerto Hungría, Las Camelias, Las Palmas, Los Cristales, Las Violetas, Las Delicias y Peñas Negras del municipio del Doncello, jurisdicción del departamento de Caquetá.

TERCERO: Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, ante la Subdirección Técnica de Consulta Previa de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

COMUNÍQUESE Y NOTIFÍQUESE


YOLANDA PINTO AMAYA

Subdirectora Técnica de Consulta Previa

Elaboró: Claudia Marcela Suárez Pérez - Abogada contratista- DANCP	Revisó: Angelica María Esquivel Castillo – Coordinadora Grupo de actuaciones administrativas
Aprobó: Yolanda Pinto Amaya Subdirectora Técnica de Consulta Previa	

T.R.D. 2500.226.44

EXTMI2021-11560

E mail: infoelectrocaqueta@electrocaqueta.com.co – gerardo.cadena@electrocaqueta.com.co