

**MINISTERIO DEL INTERIOR****DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA****RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1197 DE 30 AGO 2021**

*«Sobre la procedencia o no 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 del 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 **EXTMI2021-12680**, del 4 de agosto de 2021, el señor **JUAN CARLOS LATORRE RICO**, identificado con cédula de ciudadanía n.º79.533.718, en calidad de representante legal del Consorcio OPREC Consultores, con NIT.901391459-1, solicitó ante esta Autoridad la determinación de procedencia de consulta previa para el proyecto **«CONSTRUCCIÓN PARA ELECTRIFICACIÓN RURAL SOSTENIBLE CON SISTEMAS DE GENERACIÓN SOLAR FOTOVOLTAICA INDIVIDUAL (SSFVI) PARA 525 USUARIOS DEL MUNICIPIO DE IPIALES DEPARTAMENTO DE NARIÑO»**, que se localizará en las localidades de Brisas de Rumiayaco, Cofania, Jardines de Sucumbíos, Empalme, La Argentina, Nueva Esperanza y Santa Lucía del municipio de Ipiales en el departamento de Nariño.

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

1. Descripción pormenorizada de las actividades.
2. Localización geográfica.
3. Localización cartográfica.
4. Listado de beneficiarios.
5. Documentos que acreditan la calidad del solicitante.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa actúa de conformidad con la Carta Política de 1991, la cual 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.

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 generarles, salvaguardando así su idiosincrasia.

Para dar cumplimiento a lo antes señalado encontramos, como marco normativo, el Decreto 2353 de 2019, el cual crea, dentro de la estructura del Ministerio del Interior, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, convirtiéndola en garante del Desarrollo del proceso de consultivo y con la misión de impartir los lineamientos para la determinación de su procedencia.

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, bajo el siguiente tenor:

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.

De otra parte, 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.<sup>1</sup>

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."<sup>2</sup>

Así mismo el alto tribunal constitucional ha definido la afectación directa como:

[L]a intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias<sup>3</sup>. 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

<sup>1</sup> Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>2</sup> Sentencia C-175 de 2009.

<sup>3</sup> Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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.<sup>4</sup>

### **DE LOS PROYECTOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA A PARTIR DE FUENTES NO CONVENCIONALES DE ENERGÍA RENOVABLE (FNCER)**

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 consonancia, la Ley 142 de 1994, estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios y la Ley 143 del mismo año, estableció el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional.

Por otra parte, la Ley 1715 de 2014 reguló la integración de las energías renovables al sistema energético nacional. Esta norma tiene como objetivo establecer un marco jurídico que promueve el desarrollo y utilización de las Fuentes no Convencionales de Energía Renovable-FNCER para el establecimiento de un sistema energético sostenible y eficiente que propenda por la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Igualmente, la citada disposición señaló obligaciones para el gobierno nacional en relación con la implementación de medidas que permitan sustituir la utilización de diésel por las citadas fuentes, en las zonas no interconectadas del país.

Sumado a ello, el gobierno 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 que tienen, dentro de sus prioridades máximas, la instalación de sistemas de suministro de energías FNCER en las zonas no interconectadas del país.

Por su parte, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE) definió las soluciones energéticas como «Llevar energía mediante esquemas y principios de conservación ambiental y respeto por la diversidad donde el impacto social es una oportunidad de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las ZNI.»

El Decreto 1076 de 2015, en sus artículos 2.2.2.3.2.1 y siguientes determinó, para las actividades que desarrollan los proyectos de generación eléctrica a partir de FNCER, que sólo están sujetos al proceso de licenciamiento ambiental aquellas cuya generación sea superior a los 10 MW de potencia.

Así las cosas, el espíritu de la norma señalada trae consigo, como elemento relevante, que los proyectos de generación FNCER con potencia menor a los 10 MW, como lo son los sistemas individuales autónomos de energía con tecnología solar fotovoltaica para usuarios ubicados en zonas no interconectadas, están dentro de los que no generan un impacto o afectación ambiental grave.

Se debe, igualmente, tener en cuenta 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.»<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Sentencia SU – 123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimmy Yepes.

<sup>5</sup> Artículo 2.2.2.3.1.3. Decreto 1076 de 2015

Por otra parte, el mandato constitucional mencionado al inicio, aunado a lo dispuesto por los artículos 1º, 2º y 366 de la Carta, permiten asegurar que los servicios públicos domiciliarios son inherentes a la finalidad social del Estado, toda vez que contribuyen al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, ello como expresión máxima de la cláusula del Estado Social de Derecho.

Respecto de tales objetivos estatales, orientados a solucionar necesidades básicas insatisfechas, se ha pronunciado la honorable Corte Constitucional<sup>6</sup>, en el sentido de indicar que:

[...] la valoración constitucional de los servicios públicos se basa esencialmente en las obligaciones del Estado que se desprenden de la garantía de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. En armonía con ello, se ha resaltado la connotación eminentemente social de la prestación de tales servicios, cuya correcta ejecución se torna de la mayor relevancia constitucional dado que, "(...) por una parte, de la realización de los derechos fundamentales de las personas depende en gran medida de la adecuada prestación de los servicios públicos –p.ej. de agua, salud, saneamiento básico, energía, transporte, etc.– y, por otra, el Constituyente ha optado por una forma estatal, el Estado social de derecho, destinada a corregir la deuda social existente en el país con los sectores sociales más desfavorecidos mediante un sistema político que busca la progresiva inclusión de todos en los beneficios del progreso."

Seguidamente expresa:

La accesibilidad al servicio de energía se torna especialmente importante, pues allí es donde se ve reflejada de manera clara su impacto en el desarrollo social y, especialmente, su impacto frente a la reducción de la pobreza y las brechas de la sociedad.

Por lo anterior, resulta oportuno señalar que proyectos de esta naturaleza, encaminados a la producción de electricidad mediante energía fotovoltaica y su uso de forma eficiente, están destinados a proveer de un servicio público esencial a quienes no lo tienen, lo cual no sólo beneficia a aquellas comunidades rurales aisladas, sino que contribuyen al desarrollo sostenible de una región y, por tanto, su ejecución no genera afectación o impacto sobre los recursos naturales como tampoco sobre los asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad de las comunidades étnicas que los circundan.

**ANÁLISIS DE PROCEDENCIA PARA EL PROYECTO  
«CONSTRUCCIÓN PARA ELECTRIFICACIÓN RURAL SOSTENIBLE CON SISTEMAS  
DE GENERACIÓN SOLAR FOTOVOLTAICA INDIVIDUAL (SSFVI) PARA 525  
USUARIOS DEL MUNICIPIO DE IPIALES DEPARTAMENTO DE NARIÑO»**

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, se procede a hacer el siguiente análisis de las características y actividades que comprenden el proyecto del asunto.

Para el caso particular y teniendo en cuenta la información allegada por el señor JUAN CARLOS LATORRE RICO, se identifica que las actividades del proyecto presentado se orientan a la instalación de sistemas de autogeneración eléctrica con tecnología solar fotovoltaica en viviendas de la zona rural del municipio de Ipiales en el departamento de Nariño, y cuyos beneficiarios, según la información aportada, son un total de 525 usuarios. Las actividades se delimitan de la siguiente forma:

---

<sup>6</sup> Sentencia C-565/17

**CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1197 DE 30 AGO 2021**

<b>ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS SSVV INDIVIDUALES AUTÓNOMOS</b>		
<b>ACTIVIDADES ETAPA PREOPERATIVA</b>	Información del proyecto a autoridades y comunidades	Esta actividad hace referencia a la relación entre el proyecto y la comunidad del área de estudio, la información oportuna de las actividades a ejecutar y la participación de los mismos para beneficio del proyecto.
	Adquisición de bienes y servicios	Hace referencia a la adquisición de todos los elementos necesarios por etapa para el funcionamiento y operación del proyecto, consta de bienes como alimentos, bebidas, materiales para la construcción y servicios como transporte de personal, exámenes médicos, alimentación, hospedaje, entre otros.
	Contratación de personal	Hace referencia al personal necesario para el desarrollo de los trabajos y actividades. Aquí se realiza la organización laboral, donde se define la cantidad de mano de obra no formada que requiere el proyecto y la forma de contratación
<b>ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA</b>	Movilización de partes, equipo, maquinaria, materiales y personal	El pico de movilización será con la llegada de los módulos y la infraestructura asociada, en la cual participaran tracto mulas, volquetas, camiones, buses, camionetas, volquetas, camiones, buses, camionetas, 4X4, chalupas, caballos
	Acopio de componentes, materiales y maquinaria	Hace parte de áreas para el acopio temporal de maquinarias y materiales.
	Descapote	Las áreas donde se instalarán las zapatas requieren de descapote del material vegetal
	Apertura de zanjas e instalación de cableado	Los únicos movimientos de tierra están asociados con la apertura de la zanja para la instalación del cableado
	Instalación de estructuras de soporte	La estructura tiene como función soportar los paneles solares, está fabricada en metal y posee un recubrimiento para su protección ante las condiciones climáticas, propias del entorno, se encuentra firmemente anclada al suelo y conectada al sistema de puesta a tierra de la instalación, brindando protección ante posibles descargas atmosféricas
	Cimentación para el Montaje de paneles	Se procede a preparar el concreto (arena, cemento, gravilla y agua).Seguido para la cimentación se realiza el amarre de la estructura de zapata y columneta.
	Manejo y Disposición Final de Residuos Sólidos	Durante la etapa construcción se estima la generación de residuos sólidos domésticos y no domésticos. En ambos casos, serán separados en la fuente y almacenados en casetas adecuadas para tal fin. Finalmente serán entregados a un tercero que cuente con los respectivos permisos para su disposición final.
<b>ACTIVIDADES DE OPERACIÓN</b>	Limpieza de paneles	Normalmente, las instalaciones fotovoltaicas requieren un mínimo de mantenimiento que corresponde en general a una inspección visual periódica para comprobar el buen estado de los paneles. La limpieza de los espejos reflectores es una de las actividades de mantenimiento más relevantes para contrarrestar las pérdidas que en promedio están entre un 5 y 8% del total de la producción.
	Mantenimientos a estructuras y módulos	Consiste en actividades básicas preventivas de las instalaciones y sus partes, son actividades tales como, limpieza de paneles revisión del estado del cableado de los paneles. También se contemplan mantenimientos correctivos, los cuales contemplan actividades tales como remplazo de piezas cercanas al término de la vida útil, además contempla las actividades de mantenimiento generadas por eventos no previsto como daño y robo.
	Desmantelamiento y retiro de equipos	Esta actividad tiene por objetivo desmantelar y retirar todas las construcciones realizadas. Las obras de concreto se demolerán, enviando los residuos a sitios de disposición autorizados. En cuanto al retiro de los paneles, las fundaciones de las estructuras de estos serán removidas en su totalidad.
	Revegetalización de Áreas Intervenidas	Consiste en la reconformación natural de las áreas intervenidas
	Disposición final de residuos, escombros, paneles, baterías e inversor	En esta etapa la generación de residuos sólidos se presenta básicamente en las demoliciones de la infraestructura de obras en concreto, retiro de plásticos, zinc, etc. y sobrantes que se pueden categorizar dentro de demoliciones comunes. Su disposición se realizará con un tercero autorizado.

(Información extractada del acápite 2.3 del Anexo 1, folios 4 y 5).

Frente a lo anterior, se puede evidenciar que la iniciativa objetivo de análisis corresponde a la implementación de sistemas individuales autónomos de generación de energía con tecnología solar fotovoltaica, de lo cual es relevante afirmar que proyectos de esta naturaleza son de carácter temporal y periódico y 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, sino que, por el contrario, buscan proveer un servicio público dirigido a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios.

Con base en lo expuesto y de cara a los pronunciamientos jurisprudenciales, podemos expresar que la implementación de este tipo de sistemas, no configuran 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 y; (viii) no se configura una interferencia en los elementos definitorios de la identidad cultural de las comunidades étnicas.

Así las cosas, ante la situación planteada por el solicitante para el proyecto «**CONSTRUCCIÓN PARA ELECTRIFICACIÓN RURAL SOSTENIBLE CON SISTEMAS DE GENERACIÓN SOLAR FOTOVOLTAICA INDIVIDUAL (SSFVI) PARA 525 USUARIOS DEL MUNICIPIO DE IPIALES DEPARTAMENTO DE NARIÑO**», se colige que no se evidencia la existencia de afectación directa alguna a colectivos étnicos, por lo cual, no es exigible el desarrollo del proceso de consulta previa.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la subdirectora técnica

### RESUELVE

**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto «**CONSTRUCCIÓN PARA ELECTRIFICACIÓN RURAL SOSTENIBLE CON SISTEMAS DE GENERACIÓN SOLAR FOTOVOLTAICA INDIVIDUAL (SSFVI) PARA 525 USUARIOS DEL MUNICIPIO DE IPIALES DEPARTAMENTO DE NARIÑO**», 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 con radicado externo EXTMI2021-12680 de fecha 4 de agosto de 2021, para el proyecto «**CONSTRUCCIÓN PARA ELECTRIFICACIÓN RURAL SOSTENIBLE CON SISTEMAS DE GENERACIÓN SOLAR FOTOVOLTAICA INDIVIDUAL (SSFVI) PARA 525 USUARIOS DEL MUNICIPIO DE IPIALES DEPARTAMENTO DE NARIÑO**».

**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.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**YOLANDA PINTO AMAYA**  
Subdirectora Técnica

<b>Elaboró:</b> Nasly Hoyos Agámez- Abogada contratista.	<b>Revisó:</b> Abg. Angélica María Esquivel Castillo. Profesional Especializado.
	<b>Aprobó:</b> Yolanda Pinto - Subdirectora Técnica DANCP

T.R.D. 2500.226.44  
EXTMI2021-12680  
Notificación: [oprec.consultores@gmail.com](mailto:oprec.consultores@gmail.com)