



**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA**

**RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1261 DE 14 SEPT 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 concreto.

**1. ANTECEDENTES.**

Que mediante oficio radicado EXTM2021-12031 del 28 de julio del año 2021 el señor Dumar José Quintero García en calidad de representante legal de la EMPRESA DE ENERGIA DE ARAUCA - ENELAR E.S.P, solicitó ante esta Autoridad la determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“CONSTRUCCION DE SISTEMAS DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA EN ZONAS NO INTERCONECTADAS DE LOS MUNICIPIOS DE ARAUCA, CRAVO NORTE, Y PUERTO RONDON EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA”**, que se localizará en la jurisdicción de los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón en el departamento de Arauca.

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

1. Datos de identificación del ejecutor del POA.
2. Anexo No. 1

3. Descripción pormenorizada de las actividades.
4. Localización geográfica.
5. Localización Cartográfica.
6. Cámara de comercio de la empresa
7. Cedula de ciudadanía del solicitante
8. Acta de posesión y Decreto No. 032 del 2020 nombramiento del solicitante

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

## 2. 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;
- 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”.<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:

*“(…) la 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 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>*

### **3. 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 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. Así las cosas, 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.”*

<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

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

Por otra parte, y teniendo en cuenta el tipo de actividades que se desarrollan los proyectos de generación eléctrica a partir de FNCER, 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 proyectos de generación superiores a los 10 MW de potencia.

Así las cosas, el espíritu de la norma señalada deja de presente un elemento contundente el cual enmarca que los proyectos de generación FNCER con potencia de generación menor a los 10 MW como lo son los sistemas individuales autónomos de generación de energía con tecnología solar fotovoltaica para usuarios ubicados en zonas no interconectadas, 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*”<sup>5</sup> (Negrilla fuera del texto).

Adicional a ello, los sistemas individuales autónomos de generación de energía con tecnología solar fotovoltaica para usuarios ubicados en zonas no interconectadas, a la luz de lo esbozado con anterioridad 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 sistemas individuales autónomos de generación de energía con tecnología solar fotovoltaica para usuarios ubicados en zonas no interconectadas, no es dable afirmar la existencia de una afectación directa a las comunidades étnicas.

#### **4. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA PARA EL PROYECTO: “CONSTRUCCION DE SISTEMAS DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA EN ZONAS NO INTERCONECTADAS DE LOS MUNICIPIOS DE ARAUCA, CRAVO NORTE, Y PUERTO RONDON EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA”**

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 Dumar José Quintero García en calidad de representante legal de la EMPRESA DE ENERGIA DE ARAUCA ENELAR E.S.P, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

##### **“(...) Actividades del Proyecto**

*La alternativa consiste en la instalación de 14B soluciones de energía solar fotovoltaicas autónomas en las veredas Cinaruco, Caño Colorado y Los Laureles, La Esperanza, San José, Los Caballos, La Correa, Caño Colorado y las Petacas. Estas soluciones estarán conformadas por 3 módulos solares de 405 watt, con capacidad total de 1215 Watt pico. Los módulos fotovoltaicos estarán soportados en una estructura metálica, estarán elevados 2.5 Metros del suelo por un poste metálico de 4” sobre una base en concreto de 3.000 p.s.i. Esta estructura estará a una distancia aproximadamente 2 metros de la vivienda.*

*El sistema también cuenta con un controlador MPPT de 150V/60A, haciéndolos trabajar siempre en el punto de máxima potencia; este se encarga de regular la energía que los paneles solares envían al banco de baterías y que controlan la carga y la descarga de forma eficiente. Se utilizará una batería de Ion-litio de ciclo profundo con capacidad de 200 Ah – 24 VDC mínimo 3600 ciclos al 80% DOD. La corriente que sale del banco de baterías pasa por el inversor de 1000 Watt, de*

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

*onda sinusoidal, el cual transforma la corriente continua que le llega del banco de baterías a 24V en corriente alterna a 120V para poder alimentar los electrodomésticos iluminarias que se conectan. Puesta a tierra: una varilla de cobre solida de mínimo 2,4 metros de longitud.*

*Todos los equipos electrodomésticos y acumuladores estarán protegidos dentro de un gabinete metálico diseñado para intemperie. La acometida interna de las viviendas constara de una caja eléctrica o tablero de circuitos, donde se ubicarán las protecciones; la cantidad de salidas eléctricas de la vivienda serán: 5 tomacorrientes, 5 portabombillos con su respectivo interruptor, conectados por cableado de calibre AWG 12 dentro de tubería EMT.*

*Se realizaran talleres de sensibilización en las viviendas en los horarios concertados, en el buen uso y cuidado de los dispositivos fotovoltaicos y el buen uso de los recursos energéticos.”(...) <sup>6</sup>*

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 para usuarios ubicados en zonas no interconectadas, para lo cual es relevante afirmar que dichos proyectos son procesos de carácter temporal, 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 la implementación de sistemas individuales autónomos de generación de energía con tecnología solar fotovoltaica, 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, considera esta Autoridad 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 denominado: **“CONSTRUCCION DE SISTEMAS DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA EN ZONAS NO INTERCONECTADAS DE LOS MUNICIPIOS DE ARAUCA, CRAVO NORTE, Y PUERTO RONDON EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA”**, 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 una posible afectación directa sobre sujetos colectivos susceptibles de derechos constitucionalmente protegidos.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección Técnica,

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: **“CONSTRUCCION DE SISTEMAS DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA EN ZONAS NO INTERCONECTADAS DE LOS MUNICIPIOS DE ARAUCA, CRAVO NORTE, Y PUERTO RONDON EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA”**, que se localizará en la jurisdicción de los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón en el departamento de Arauca **NO PROCEDE** la realización del proceso de consulta previa.

<sup>6</sup> Tomado del anexo 1 diligenciado y radicado en el EXTMI2021-12031 del 28 de julio de 2021 pág. 4 y 5.

**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 EXTMI2021-12031 del 23 de julio de 2021, para el proyecto: “**CONSTRUCCION DE SISTEMAS DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA EN ZONAS NO INTERCONECTADAS DE LOS MUNICIPIOS DE ARAUCA, CRAVO NORTE, Y PUERTO RONDON EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA**”, que se localizará en la jurisdicción de los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón en el departamento de Arauca.

**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**

<b>Elaboró:</b> Daniel De La Cruz Puello, Abogado Contratista- Grupo gestión jurídica DANCP	<b>Revisó:</b> Manuela Navarro G. Profesional 6 Convenio ANH FUPAD
<b>Revisó:</b> José Eduardo Doria Cano, Abogada Contratista- Grupo gestión jurídica DANCP.	<b>Aprobó:</b> Yolanda Pinto Amaya / Subdirectora Técnica de Consulta Previa

T.R.D. 2500.226.44  
EXTMI2021-12031  
Email: [gerencia@enelar.com.co](mailto:gerencia@enelar.com.co)