



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

**RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1344 DE 01 OCT 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.

**1. ANTECEDENTES.**

Que mediante el oficio con radicado externo **EXTMI2021-14087** del 27 de agosto de 2021, la señora OLGA LUCÍA CAÑAS MESA, identificada con cédula de ciudadanía No. 38.876.325, en calidad de representante legal de la empresa PARQUE SOLAR LIGUSTRO I S.A.S, identificada con el Nit 901501268-5, solicitó ante esta Autoridad el proceso de determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“PROYECTO FOTOVOLTAICO LIGUSTRO I 99,9 MW”** que se localizará en jurisdicción del municipio de Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba.

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

1. Datos de identificación del ejecutor del POA.
2. Descripción pormenorizada de las actividades.
3. Localización geográfica.
4. Documentos técnicos
5. Cedula de ciudadanía del solicitante.

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

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Que la consulta previa es un derecho colectivo fundamental el cual consiste en la salvaguarda de la diversidad étnica y cultural a través del ejercicio del derecho a la participación efectiva de las comunidades étnicas en el marco de la implementación de medidas legislativas y/o administrativas, proyectos, obras o actividades que puedan llegar a afectarlos directamente.

Así mismo, el derecho a la Consulta Previa tiene sustento en principios reconocidos desde el mismo preámbulo de nuestra Carta Política y reiterados a lo largo del texto constitucional. En primera medida, encontramos precisamente que la Constitución Política estableció como uno de los pilares de nuestro Estado Social de Derecho el principio de participación democrática (*preámbulo, Art. 1º*), y como fin esencial del Estado, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Así mismo, nuestra Carta Fundamental reconoció que Colombia es un Estado pluralista que garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación (*Art. 1º, 7º, 8º, 10º*).

De igual manera, el artículo 330 de la Constitución Política establece con relación a los territorios indígenas, lo siguiente:

*“Artículo 330: De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:*

*(...) 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.”*

En virtud de lo anterior y en consonancia con el compromiso de establecer especial protección a la diversidad étnica y cultural del país, el Estado Colombiano suscribió el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 21 de 1991, haciendo parte del bloque de constitucionalidad<sup>1</sup>.

El mencionado Convenio consagra en el artículo 6º, el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas, conforme al siguiente texto:

*“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*  
*a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente (...).”*

<sup>1</sup> En Sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional incorporó la noción de bloque de constitucionalidad, compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

A su turno, el artículo 7° ibídem, dispone:

*“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.*

*Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”*

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>2</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>3</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>4</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>5</sup>*

### **3. DE LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA PREVIA PARA EL PROYECTO: “PROYECTO FOTOVOLTAICO LIGUSTRO I 99,9 MW”.**

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 normativo de las características y actividades que comprenden los proyectos de estudios y diseños en los siguientes términos:

Que dentro de la solicitud presentada por la señora OLGA LUCÍA CAÑAS MESA, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

#### *“1. Desarrollo*

*El desarrollo de una instalación de producción de energía es la etapa de preparación y legalización del proyecto. Para ello, se busca tener garantizada la legalidad del mismo frente a todas las autoridades competentes en la materia; esto incluye el contrato de uso del suelo con los propietarios, pre factibilidad de conexión y estudios de conexión, obtener los permisos de generación, la ingeniería del proyecto y la aprobación de la Licencia Ambiental.*

<sup>2</sup> Sentencia C- 030 de la Corte Constitucional de 2008 del 23 de enero de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>3</sup> Sentencia C-175 de 2009

<sup>4</sup> Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>5</sup> Sentencia SU – 123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimmy Yepes.

## **2. Construcción**

*Esta fase de proyecto tiene como objeto realizar la instalación de la planta de una forma apropiada con respecto a las condiciones del terreno, buscando con ello la menor afectación ambiental posible. Durante la construcción del proyecto se realizarán actividades como: la compactación de ciertas áreas, montaje de cierre perimetral, la habilitación del camino interno de servicio, el transporte de materiales desde y hacia las faenas, la instalación de pilotes, el montaje de los paneles, la canalización subterránea, las líneas internas y la línea aérea de transmisión que conectará la planta al sistema.*

## **2. Operación y Mantenimiento**

*Operará de manera automática e independiente con la mínima intervención. En caso de que surgieran problemas en la red eléctrica externa o en los inversores, estos se desconectarán automáticamente de la red. En la mayoría de las ocasiones, los inversores se reconectarán automáticamente una vez los problemas hayan sido solventados.*

*Gracias al control monitorizado del sistema, la operación se limitará al seguimiento de la producción (que tendrá que ser similar a la estimación de producción), que se podrá visualizar en el monitor o contador existente a tal efecto.*

*Cabe señalar que las actividades del parque solar para la generación de energía eléctrica - a partir de un sistema fotovoltaico - no generan residuos, emisiones, ruido, aguas residuales, ni almacenan sustancias riesgosas o químicas para sus procesos.*

*Se llevarán a cabo periódicamente inspecciones visuales para asegurar el correcto funcionamiento de los paneles solares – en lo que respecta a sus bases, cableado y limpieza de las celdas – asegurando que se encuentren libres de polvo que pueda interferir con la captación de los rayos solares. Esta fase tendrá lugar en el periodo desde la puesta en marcha hasta el desmantelamiento y cierre.*

*Por otra parte, la ejecución del proyecto contempla la realización del mantenimiento preventivo que tendrá las siguientes actividades:*

*Limpieza de paneles: Para evitar la acumulación prolongada y permanente de objetos y depósitos de suciedad en la superficie de todos los módulos existentes en el parque. La limpieza de los módulos se realizará con una hidrolimpiadora a presión. Solo se utilizará agua convenientemente tratada, evitando el uso de productos abrasivos. Mientras se realice la limpieza, cuidaremos el hecho de advertir cualquier indicio de degradación o alteración en el estado de los módulos: roturas, penetración de agua, se estiman 3 limpiezas completas al año y limpiezas selectivas cuando sea necesario.*

*Control de vegetación: Se controlará de forma manual (azada, tijeras...),o mecánica (guadaña) la hierba que pueda aparecer debajo o alrededor de los módulos fotovoltaico. Dicha vegetación, también podría generar sombreados que afecten a la producción de las instalaciones. El seguimiento será continuo.*

*Control de arquetas y tubos: Se revisarán una a una todas las arquetas del parque y comprobar su estado estructural (posibles roturas) e interior (taladradas para que no se acumule el agua y con los tubos que la acometen perfectamente sellados). Si no se puede arreglar utilizando hormigón (forma más habitual), se procederá a su sustitución por una nueva. También se debe revisar las arquetas existentes dentro de las casetas que alojan los inversores. Se prevé un control anual.*

*Limpieza de casetas: Se verificarán en cada caseta el estado exterior del acerado perimetral, la aparición de posibles grietas en el cerramiento., el estado de la cubierta, el estado de la pintura exterior, el estado de la puerta de acceso, la aparición de posibles humedades por filtración de agua, la pintura interior y el estado general de limpieza interior. Se prevé limpieza cuatrimestral y siempre que sea necesario.*

*Cambio de filtros: Se retirarán las rejillas de ventilación de las casetas para sustituir el filtro por otro nuevo. Se prevé comprobación mensual en verano y trimestral el resto del año.*

*Revisión de extintores: La comprobación la realizará una empresa mantenedora autorizada. Se revisarán anualmente.*

*Revisión de vallado: Se recorrerá todo el perímetro del parque para verificar que no existen posibles aperturas ni zonas en mal estado. En el caso de encontrar alguna anomalía, ésta se subsanará de la manera más indicada. Se revisará mensualmente.*

*Aplicación de pintura de zinc: Se recorrerán todos los lugares del parque donde existan posibilidades de corrosión (estructuras y casetas), con el fin de poder advertir cualquier indicio de ésta. Donde se encuentren indicios, se aplicará, bien pintura rica en zinc, bien spray de galvanizado en frío. Recorrer las estructuras, también se utilizará para detectar y corregir posibles degradaciones o alteraciones en el estado de la estructura soporte: aflojamientos, roturas. Se revisará semestralmente.*

*Comprobación de extractores: Se provocarán las actuaciones de los termostatos con el fin de verificar su correcto funcionamiento. Esto es indispensable para garantizar que en el interior de las casetas de inversores existen las condiciones de temperatura adecuadas. Se prevé comprobación mensual en verano y semestral el resto del año.*

*Soplado interno de inversores y comprobación de estado eléctrico de la planta: Se comprobará que los estados de conservación, limpieza y sujeción (en su caso) del inversor y demás aparatos eléctricos de la instalación, se mantienen en condiciones similares a las de la puesta en marcha de la instalación. Se actuará para corregir posibles desviaciones. Se realizará un soplado interno del inversor para eliminar restos de polvo. Se prevé soplado semestral y limpieza selectiva según necesidad.*

*Comprobación de tensiones e intensidades: Se comprobarán en momentos del día en que no haya nubes. Se comprobará anualmente.*

*Control del Sistema de Seguridad: Se validará que las cámaras ofrezcan imágenes claras tanto de día como de noche y se realizarán pruebas de detección, forzando alarmas en el sistema perimetral de barreras de infrarrojos.*

*Control de Producción: Se valorarán los datos de producción diarios de todas las instalaciones que conforman el parque solar. En el caso de detectar cualquier anomalía se actúa sobre ella. Se comprobará diariamente.*

*Centros de Transformación: Se comprobará del correcto estado de los centros de transformación, en cuanto a limpieza estado de equipos, elementos de maniobras, elementos de seguridad etc. Se prestará especial atención a la tornillería de los centros y a su limpieza. Se comprobarán anualmente.*

*Reapriete de tornillería: Se reapretarán todos los tornillos de cualquier instalación componente de la huerta solar. Se tendrá en cuenta el par de apriete máximo recomendado por el fabricante correspondiente. Se reapretarán anualmente.*

*Medidas de aislamiento eléctrico, tierras: Se comprobará el aislamiento de los conductores principales del parque fotovoltaico en BT para detectar posibles corrientes de fuga o futuras averías. También se comprobará que las tierras de los centros de inversores y centros de transformación se mantienen dentro de los valores reglamentarios. Se comprobarán anualmente.*

*RM – Revisión sistema de monitorización: Se comprobará que se recibe señal de todos los elementos componentes del sistema de monitorización y que dichas señales son válidas. Se calibrarán los sensores de radiación y temperatura y se harán pruebas de alarmas para la comprobación de la correcta recepción de éstas. Se revisarán los cableados de comunicaciones. Se revisará anualmente.*

*Termografía integral anual: Se realizará una termografía completa de todos los módulos del parque, identificando los puntos calientes. Se realizará anualmente.*

*Medición curvas I-V del 50% de strings anual: Se realizará un informe con el resultado de la medición de las curvas I-V de la mitad de los strings del parque. Se realizará anualmente.*

#### **4. Desmantelamiento**

*Se considera el desarme de la planta, retiro de soportes, container y equipamiento, y la restauración de la morfología del terreno. La vida útil del proyecto se estima por un periodo de 30 años. Sin embargo, debido a las características de este tipo de instalaciones, se espera que el periodo de funcionamiento de estas unidades se extienda en el tiempo.*

*En el momento del desmantelamiento, todas las estructuras serán removidas y recicladas y se entregará el terreno en condiciones aptas para un uso posterior. El suelo no tendrá afectaciones en sus condiciones naturales después de la desinstalación del parque solar. Por lo que al llegar a su término la vida útil del proyecto, se procederá a retirar del sitio todo*

*vestigio de estructuras, paneles solares, equipos e instalaciones eléctricas y todo aquello que haya sido utilizado para la construcción y operación.”*

(Tomadas del Anexo 1, pág 4-7 – EXTMI2021-14087)

De la solicitud presentada por la señora OLGA LUCÍA CAÑAS MESA, en calidad de representante legal de la empresa PARQUE SOLAR LIGUSTRO I S.A.S, solicitó ante esta Autoridad el proceso de determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa para el desarrollo del proyecto denominado: “**PROYECTO FOTOVOLTAICO LIGUSTRO I 99,9 MW**”, proponiendo las siguientes actividades:

1. Preparación y legalización del proyecto para la instalación de una planta de energía teniendo en cuenta las condiciones del terreno, buscando la menor afectación ambiental posible.
2. Proyecto se encuentra en etapa de estudios y diseños.

De esta manera, se observa que el proyecto no afecta con especial intensidad, directamente, exclusivamente o de manera diferenciada a las comunidades étnicas que habitan en la zona, toda vez que las actividades del proyecto no comprometen directa y específicamente los atributos de la condición étnica de las comunidades, tales como su autonomía, autodeterminación y elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos. Es decir, las actividades a desarrollar no interfieren en elementos definitorios de la identidad o cultura de los pueblos que habitan los departamentos.

Por lo cual, es concluyente que las actividades que comprenden el proyecto de la referencia no reviste imposición alguna al desarrollo de las prácticas tradicionales de los medios de subsistencia de los colectivos étnicos. Del mismo modo, no tienen la capacidad de alterar los usos, costumbres, territorio, y zonas de tránsito de las comunidades étnicas, debido a que no se identifican intervenciones en el territorio. La finalidad del proyecto consiste en realizar los estudios pertinentes y desarrollar la etapa de preparación y legalización para construir una planta de energía teniendo en cuenta las condiciones del terreno, buscando la menor afectación ambiental posible.

Lo anterior significa que, tratándose de **actividades de estudios y diseños**, se entiende que, con la ejecución de las mismas, no se genera una posible afectación directa según los parámetros legales y jurisprudenciales al tenor de lo mencionado con anterioridad en el presente documento. Toda vez que el proyecto de la referencia (i) no perturba las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales de las comunidades étnicas; (ii) no genera un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) no imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) no ocasiona un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. (v) De igual forma, se resalta que el proyecto no recae sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) ni a desarrolla el Convenio 169 de la OIT; (vii) así mismo, no se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) ni se configura una interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura de las comunidades étnicas.

No obstante lo anterior, si el ejecutor del proyecto objeto de estudio pretende realizar la ejecución y/o construcción material del mismo, deberá solicitar nuevamente a esta autoridad administrativa el estudio de determinación de procedencia de la consulta previa, toda vez que el presente análisis corresponde únicamente a la fase de estudios y diseños de la iniciativa.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta Subdirección:

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: “**PROYECTO FOTOVOLTAICO LIGUSTRO I 99,9 MW**”, que se localizará en jurisdicción del municipio de Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba **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 EXTMI2021-14087 del 27 de agosto de 2021, para el proyecto “**PROYECTO FOTOVOLTAICO LIGUSTRO I 99,9 MW**” que se localizará en jurisdicción del municipio de Ciénaga de Oro, departamento de Córdoba.

**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

<b>Elaboró:</b> Silvia Lucía Márquez Ustáriz – Abogada Grupo de Actuaciones Administrativas de Procedencia de Consulta Previa	<b>Revisó:</b> Carlos Méndez, Abogado Subdirección Técnica
<b>Aprobó:</b> Yolanda Pinto Amaya Subdirectora Técnico DANCP	

T.R.D. 2500.226.44  
EXTMI2021-14087

Notificación: [proyectosolarge@gmail.com](mailto:proyectosolarge@gmail.com) - [management@greenenergydse.com](mailto:management@greenenergydse.com)