



MINISTERIO DEL INTERIOR
DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1392 DE 13 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 concreto.

ANTECEDENTES.

Que mediante oficio radicado EXTMI2021-14973 del 10 de septiembre del año 2021 el señor PIO ADOLFO BARCENA VILLAREAL, identificado con la C.C. N°72.174.746, en calidad de representante legal de HELIOS ENERGÍA S.A. E.S.P., solicitó ante esta Autoridad la determinación de la procedencia y oportunidad de la Consulta Previa para el desarrollo del proyecto denominado: **“IMPLEMENTACION DE SISTEMAS AUTONOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA ENERGIZACION DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA”**, que se localizará en la jurisdicción del municipio de Villanueva en el departamento de la Guajira.

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. Localización Cartográfica.

Teniendo en cuenta lo anterior esta Autoridad Administrativa procederá a realizar en 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 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.”*

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

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

² Sentencia C-175 de 2009

³ Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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

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*”⁵ (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.

ANÁLISIS DE PROCEDENCIA PARA EL PROYECTO: “IMPLEMENTACION DE SISTEMAS AUTONOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA ENERGIZACION DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA”

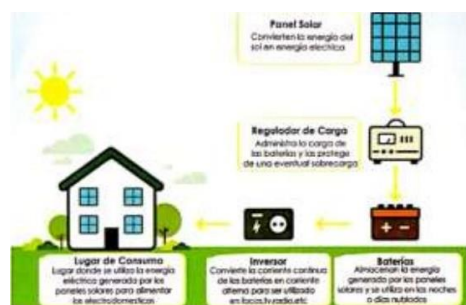
Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido el concepto de afectación directa como núcleo esencial para la procedencia de la Consulta Previa a Comunidades Étnicas, dentro del desarrollo de un POA, nos permitimos hacer el siguiente análisis de las características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

Que dentro de la solicitud presentada por el señor PIO ADOLFO BARCENA VILLAREAL en calidad de representante legal de HELIOS ENERGÍA S.A. E.S.P., se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

Actividades del Proyecto (...)

El proyecto plantea instalar 259 sistemas de generación de energía solar fotovoltaica con capacidad de acumulación, para cada una de las viviendas, en las zonas no interconectadas del municipio de Villanueva en el Departamento de La Guajira, como alternativa de solución a la falta de acceso al servicio de energía eléctrica.

Cada sistema sería capaz de suministrar a cada vivienda familiar, energía suficiente para satisfacer sus necesidades básicas tanto en el horario de la mañana como en la noche.

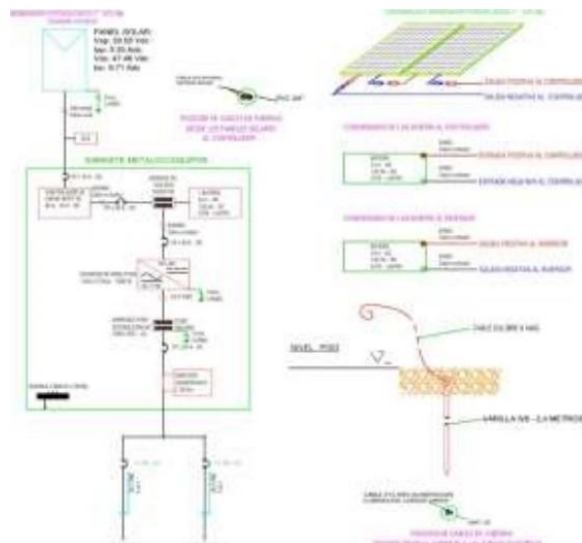


⁵ Artículo 2.2.2.3.1.3. Decreto 1076 de 2015

El sistema para cada vivienda, está compuesto de:



Mástil de 3 Metros: requerido para la instalación de los paneles solares. Su cimentación asegura una permanente y óptima orientación e inclinación de los paneles, lo cual garantiza el mejor desempeño del sistema.



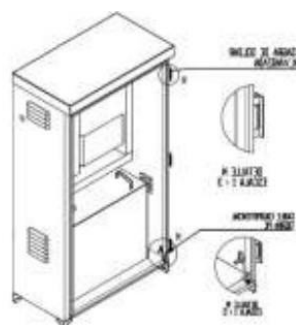
Paneles Solares: que se encargan de generar energía eléctrica mediante su interacción con la irradiación solar.

Controlador o regulador solar: que se encarga de regular la energía solar que llegan de los paneles, normalizarla en términos de corriente y voltaje y suministrarla a las baterías.

Baterías: son las encargadas de almacenar de forma química la energía suministrada por los paneles y normalizada por el regulador.

Inversor: encargado de transformar la energía proveniente de las baterías, de corriente directa a corriente alterna.

Gabinete de Equipo: Estructura metálica que se instala en dentro de la vivienda, se ubica y conectan los equipos que componen el sistema de generación solar (Controlador, Batería, Regulador y sistema de medición), con sus debidos conductores, conectores y protecciones.



Acometida Interna; es la red de distribución de energía en el interior del hogar.

Está compuesta por conductores, tomacorrientes, luminarias e interruptores, que permitirá a los usuarios hacer uso seguro del fluido eléctrico que se le suministra.



Para la ejecución del proyecto se plantea las siguientes actividades a ejecutar en cada vivienda:

- Localización y Replanteo de obra
- Suministro e instalación de estructura de soporte de paneles. Incluye poste galvanizado de 4", altura de 3m, incluye base en ángulo y cimentación en concreto con resistencia mínima de 21MPa
- Suministro, transporte e instalación de Juego de (2) Módulos Solares Fotovoltaicos Mono cristalinos de 370 Wp.
- Suministro e instalación de Regulador de Carga, 40A/12/24V MPPT, eficiencia mínima del 96%, apto para cargar de baterías tipo LiFeP04.
- Suministro e Instalación de Batería de i ó n - litio tipo fosfato de hierro (LiFeP04) de ciclo profundo de 120 Ah -25,6 VDC -3.650 ciclos hasta el 80% DOD.
- Suministro, transporte e instalación de inversor tipo "off-grid" onda senoidal pura, potencia de 1000 W, 24 VDCinput -120 VAC output, f=60 Hz.
- Suministro e instalación de gabinete en lámina galvanizada, accesorios, conexonado, cableado, canalización, fijación y protecciones eléctricas incluye DPS, para el alojamiento de equipos y accesorios, tipo interior.
- Instalación de Medidor prepago monofásico bifilar 5 (80) A, 120 V, calibrado. Incluye, Sistema de gestión de recaudo, equipos de comunicación offline.
- Suministro de e Instalación del Sistema de puesta a tierra.
- Suministro y Montaje de Instalación Interna Incluye Protecciones, Luminarias, Tomacorrientes, Interruptores, Tablero de distribución, Conductores y Canalizaciones.
- Capacitaciones

Aporte la descripción de los posibles impactos que el desarrollo de las actividades pueda generar en cada uno de los componentes que definen el área de influencia del proyecto, de acuerdo con la normatividad ambiental vigente.

La descripción de los posibles impactos ambientes corresponden a los relacionados a continuación; No se prevé afectaciones al sistema biótico presente en el área de intervención por tratarse de territorios poblados e intervenidos por la comunidad, además de la mínima ocupación de los equipos; ante las comunidades los impactos se proyectan a ser positivos por el suministro de energía, generación de empleo y suministro de bienes, además de contribuir al desplazamiento de suministro de energía de fuentes tradicionales donde se emplean recursos naturales. Los impactos al sistema abiótico se prevén como una mínima afectación y magnitud por tratarse de actividades de operación mínima y construcción de pequeña estructura.

Relación de Impactos Ambientales				
ELEMENTO			Impacto	Con Proyecto
SOCIOECONÓMICO	DIMENSIÓN DEMOGRÁFICA	ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN	Modificación en la dinámica y estructura poblacional	x
	DIMENSIÓN ECONÓMICA	ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y MERCADO LABORAL	Modificación en la dinámica laboral	x
		ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y MERCADO LABORAL	Modificación en la oferta y demanda de bienes y servicios	x
	DIMENSIÓN ESPACIAL	INFRAESTRUCTURA SOCIOECONOMICA	Modificación en la Infraestructura socioeconómica	x
	DIMENSIÓN POLÍTICO ORGANIZATIVO	PRESENCIA INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	Modificación en la capacidad de gestión de la comunidad	x
	DIMENSIÓN CULTURAL	ESTRATEGIAS ADAPTATIVAS Y CULTURALES	Generación de expectativas	x

(...) ⁶

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.

⁶ Tomado del anexo 1 diligenciado y radicado en el EXTMI2021-14973 del 15 de septiembre de 2021 pág. 5 - 9.

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: **“IMPLEMENTACION DE SISTEMAS AUTONOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA ENERGIZACION DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA”**, 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 Técnica,

RESUELVE:

PRIMERO: Que para las actividades y características que comprenden el proyecto: **“IMPLEMENTACION DE SISTEMAS AUTONOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA ENERGIZACION DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA”**, que se localizará en la jurisdicción del municipio de Villanueva en el departamento de la Guajira **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 EXTMI2021-14973 del 10 de septiembre de 2021, para el proyecto: **“IMPLEMENTACION DE SISTEMAS AUTONOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA ENERGIZACION DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA”**, que se localizará en la jurisdicción del municipio de Villanueva en el departamento de la Guajira.

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: : José Eduardo Doria Cano, Abogada Contratista- Grupo gestión jurídica DANCP.	Revisó: Revisó: Carlos Andrés Méndez Oliveros – Abogado Contratista Subdirección Técnica
Revisó	Aprobó: Yolanda Pinto Amaya / Subdirectora Técnica de Consulta Previa

T.R.D. 2500.226.44
EXTMI2021-14973

Email: auxiliar@heliosesp.com