



MINISTERIO DEL INTERIOR

DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA

RESOLUCIÓN NÚMERO ST- 1404 DE 13 OCT 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 EXTMI2021-15125 del 14 de septiembre del año 2021, el señor PIO ADOLFO BARCENA VILLARREAL, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.174.746, en calidad de Gerente de la empresa HELIOS ENERGIA S.A. E.S.P., identificada con el Nit 901.042.368 - 3, y dentro del trámite de aprobación de proyectos de electrificación rural en zonas no interconectadas – ZNI – Juan de Acosta, ante el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas no interconectadas – IPSE, solicitó ante esta Autoridad procedencia de la consulta previa para el proyecto denominado: **“IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS AUTÓNOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA GENERACIÓN DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE JUAN DE ACOSTA”**, localizado en el municipio de Juan de Acosta, en el departamento de Atlántico.

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.
5. Copia cédula de ciudadanía

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.”

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 (FNCR)

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.

Que de conformidad con lo previsto en los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 142 de 1994, la prestación del servicio público de energía eléctrica y sus actividades complementarias constituyen servicios públicos esenciales y el Estado intervendrá en los mismos a fin de, entre otros, garantizar la calidad del bien y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, así como su prestación continua, ininterrumpida y eficiente.

Que el artículo 6 de Ley 143 de 1994 consagra, dentro de los principios que rigen la prestación del servicio de energía eléctrica, el principio de adaptabilidad, que conduce a la incorporación de los avances de la ciencia y de la tecnología que aporten mayor calidad y eficiencia en la prestación del servicio al menor costo económico.

De esta manera, la Corte Constitucional ha mencionado la importancia de la accesibilidad al servicio de energía, indicando lo siguiente:

“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. Al respecto, el Banco Mundial ha insistido en que la electrificación tiene una fuerte incidencia en la prestación del servicio de salud, pues fortalece la

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.

infraestructura sanitaria, a la vez que potencia el contacto tecnológico, así como facilita la conservación de vacunas, medicamentos y alimentos.”⁵

En ese sentido, los proyectos que tengan como objetivo prestar el servicio de energía eléctrica, no generan afectación directa en 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 garantizar y mejorar la calidad de vida de las comunidades beneficiadas.

Por otro lado, 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.

En ese orden, el artículo 19 de la citada norma establece el desarrollo de la energía solar, considerada como fuente no convencional de energía renovable (FNCER) y dispone que el gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determinará los parámetros ambientales que deberán cumplir los proyectos desarrollados con energía solar, así como la mitigación de los impactos ambientales que puedan presentarse en su implementación.

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”*.

De otro lado, 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 están sujetos al proceso de licenciamiento ambiental los proyectos de generación superiores a los 10 MW de potencia.

El espíritu de la norma señalada evidencia un elemento contundente, en 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”⁶* (negrilla por fuera del texto).

En resumen, teniendo en cuenta que la afectación directa fue definida como: *“la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias”⁶*, y que los proyectos de sistemas individuales autónomos de generación de energía con tecnología solar fotovoltaica comprenden actividades encaminadas a la prestación de un servicio público, que busca mejorar las condiciones de

⁵ Sentencia C-565 de 2017. Corte Constitucional.

⁶ Sentencia T – 745 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

vida de las comunidades beneficiadas, se puede concluir que los proyectos de sistemas individuales autónomos de generación de energía con tecnología solar fotovoltaica para usuarios ubicados en zonas no interconectadas no generan un grado de intensidad grave sobre los recursos naturales, asentamientos, usos y costumbres, tránsito y movilidad de las comunidades étnicas que los circundan.

En conclusión, frente a las características de los proyectos de 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: “IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS AUTÓNOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA GENERACIÓN DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE JUAN DE ACOSTA”.

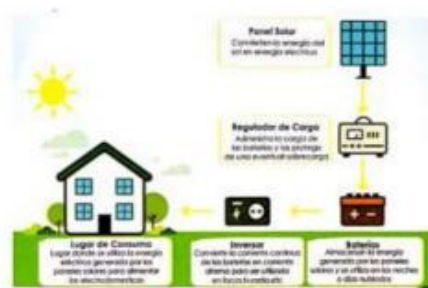
Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido el concepto de afectación directa como núcleo esencial para la procedencia de la Consulta Previa a Comunidades Étnicas, dentro del desarrollo de un POA, nos permitimos hacer el siguiente análisis de las características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

Que dentro de la solicitud presentada por el señor PIO ADOLFO BARCENA VILLARREAL, dentro del trámite de aprobación de proyectos de electrificación rural en zonas no interconectadas – ZNI – Juan de Acosta, ante el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas no interconectadas – IPSE, se identificó que las actividades del proyecto del asunto se orientan a:

“(…) El proyecto plantea instalar 140 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 Juan de Acosta en el departamento del Atlántico, 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.

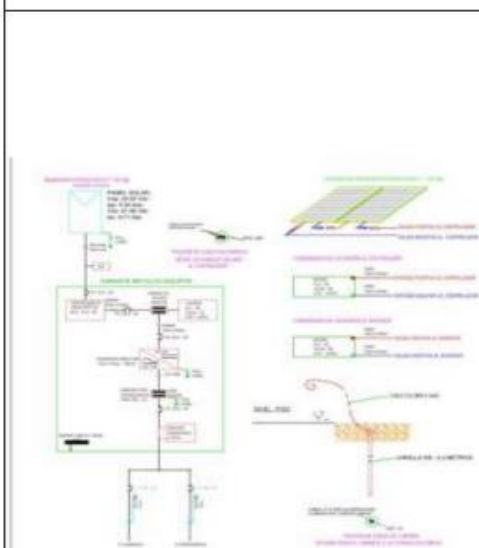
Cada sistema sería capaz de suministrar a cada vivienda familiar, energía suficiente para satisfacer sus necesidades básicas tanto en el horario de la mañana como en la noche.



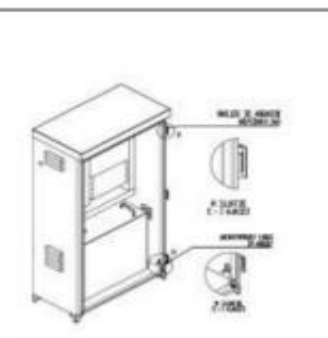
El sistema para cada vivienda, está compuesto de:



- **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.
- **Batería:** encargada 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, 40^a/12/24V MPPT, eficiencia mínima del 96%, apto para cargar baterías tipo LifePO4*
 - *Suministro e instalación de batería de i ó n – litio tipo fosfato de hierro (LifePO4) 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, conexiónado, 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 instalación del sistema de puerta a tierra.*
 - *Suministro y montaje de instalación interna. Incluye protecciones, luminarias, tomacorrientes, interruptores, tablero de distribución, conductores y canalizaciones.*
 - *Capacitaciones.*
- (...)"*

(Tomado de la página 4 -8 del anexo 1 diligenciado, EXTMI2021-15125)

Frente a lo anterior, se puede evidenciar que la iniciativa objetivo de análisis corresponde a la implementación de sistemas autónomos de generación de energía solar fotovoltaica para la generación de viviendas en las zonas rurales no interconectadas del municipio de Juan de Acosta, donde no se prevé afectaciones al sistema biótico presente en el área de intervención por tratarse de territorios poblados e intervenidos por la comunidad.

Por lo anteriormente expuesto, 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, además el proyecto busca la generación de empleo y suministro de bienes a la comunidad.

En consecuencia, el proyecto no genera una 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.

Así las cosas, considera esta Subdirección 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: **"IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS AUTÓNOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA**

PARA LA GENERACIÓN DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE JUAN DE ACOSTA”, 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: **“IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS AUTÓNOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA GENERACIÓN DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE JUAN DE ACOSTA”,** localizado en el municipio de Juan de Acosta, en el departamento de Atlántico, 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 la solicitante a través del oficio radicado EXTMI2021-15125 del 14 de septiembre de 2021, para el proyecto: **“IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS AUTÓNOMOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA LA GENERACIÓN DE VIVIENDAS EN LAS ZONAS RURALES NO INTERCONECTADAS DEL MUNICIPIO DE JUAN DE ACOSTA”,** localizado en el municipio de Juan de Acosta, en el departamento de Atlántico.

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)

CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE


YOLANDA PINTO AMAYA

Subdirectora Técnica de Consulta Previa

Elaboró: Silvia Lucía Márquez Ustáriz - Abogada contratista- DANCP	Revisó: Carlos Andrés Méndez Oliveros – Abogado contratista - DANCP
Aprobó: Yolanda Pinto Amaya Subdirectora Técnica de Consulta Previa	

T.R.D. 2500.226.44
EXTMI2020-15125

Email:
auxiliar@heliosesp.com