

Bogotá, D.C.

**Asunto:** Consulta sobre superposición de proyectos del sector y su declaratoria de utilidad pública.

Respetada señora Camila Andrea,

De conformidad con la petición por usted radicada en esta entidad bajo el número 1-2020-003570, en la cual se establecen diferentes interrogantes en relación con la superposición y coexistencia de proyectos del sector minero energético y de hidrocarburos, damos respuesta en los siguientes términos:

## 1. Consideraciones previas

### 1.1. De la declaratoria de utilidad pública e interés social por mandato legal

El Decreto 1056 de 1953, de manera expresa en su artículo 4 declara de utilidad pública la industria petrolera en las etapas de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución.<sup>1</sup> La señalada norma estipula igualmente, en virtud de tal declaratoria, la posibilidad de que el interesado en desarrollar dicha industria, pueda previo cumplimiento de los requisitos establecidos, acogerse<sup>2</sup> a los beneficios que la connotación de utilidad pública puede otorgar, como la imposición de servidumbres o la expropiación, cuando haya lugar a éstas.

A través del artículo 13, en concordancia con el artículo 339<sup>3</sup> de la Ley 685 de 2001, el legislador otorgó la calificación de utilidad pública a la industria minera en general, al estipular: *“En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases.”*

<sup>1</sup> Decreto 1056 de 1953. Artículo 4º: Declárase de utilidad pública la industria del petróleo en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución. Por tanto, podrán decretarse por el Ministerio del ramo, a petición de parte legítimamente interesada, las expropiaciones necesarias para el ejercicio y desarrollo de tal industria.

(...)

<sup>2</sup> Decreto 1056 de 1953. Artículo 96. Salvo lo dispuesto en el artículo 200, sólo cuando el Gobierno declare cumplidas por el presunto constructor del oleoducto las formalidades de que trata el artículo 54, o cuando tal aprobación deba presumirse de acuerdo con el artículo 191, podrá el interesado acogerse para la construcción a los beneficios de utilidad pública y servidumbres establecidos en los artículos 4º, 9º y 96.

<sup>3</sup> Ley 685 de 2001. Artículo 339: Declárase de utilidad pública la obtención, organización y divulgación de información relativa a la riqueza del subsuelo, la oferta y estado de los recursos mineros, y la industria minera en general. En consecuencia, los concesionarios de títulos mineros o propietarios de minas, están obligados a recopilar y suministrar, sin costo alguno, tal información a solicitud de la autoridad minera.

(...)



En relación con el servicio público de energía eléctrica, la Ley 56 de 1981, en su artículo 16, declaró a los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica como de utilidad pública e interés social.

Adicional a lo anterior, la Ley 9 de 1989, define en su artículo 10, que la adquisición de inmuebles para la “[e]jecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios”, es de utilidad pública e interés social.

Posteriormente, y en lineamiento con lo precitado, prescribe la Ley 142 en su artículo 56:

*Declárase de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas. Con ambos propósitos podrán expropiarse bienes inmuebles.*

En concordancia con lo anterior, la Ley 143 señaló en su artículo 5 que “[l]a generación, interconexión transmisión, distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente; por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario, y de utilidad pública”.

Ahora, en relación con proyectos de generación de energía a través de fuentes no convencionales, a través de la Ley 1715 se ratificó una vez más la connotación de utilidad pública de los proyectos energéticos para la prestación de un servicio público, estipulando en su artículo 4:

*La promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción y utilización de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, se declara como un asunto de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar la diversificación del abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección del ambiente, el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables.*

*Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, así como a efectos de expropiación forzosa.*

Como puede observarse, a través de diferente normatividad, se ha resaltado la calidad de utilidad pública e interés social que revisten los proyectos del sector minero energético y de hidrocarburos. Esto en concordancia con el deber constitucional del Estado de garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos, sin llegar en ningún momento a darle prevalencia a un sector o



proyecto sobre otro, salvo aquella estipulación que consagra el artículo 35 del Código de Minas cuando señala como zonas restringidas de minería, y en la cual solo se podrá desarrollarse la actividad minería previo cumplimiento de algunos requisitos, en aquellas “áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público (...)”<sup>4</sup>.

Así entonces, esta oficina considera que todo proyecto que se encuentre relacionado con la generación, interconexión, transmisión, distribución o comercialización de energía eléctrica, minería o hidrocarburos, goza de la connotación legal de ser un proyecto de utilidad pública e interés social, sin que sea necesario expedir un acto administrativo que así lo acredite y sin que uno tenga prevalencia sobre otro por virtud de la Ley.

## 1.2. Del acto administrativo al que se refiere la Ley 56 de 1981

Los proyectos de energía durante su etapa de ejecución, en ocasiones, requieren adelantar actividades de gestión predial con el fin de llegar a acuerdos con los propietarios de los inmuebles ubicados en el área de influencia del proyecto, bien sea para su adquisición o para la imposición de la servidumbre legal de energía de la que habla el artículo 57 de la Ley 142 de 1994.

Establece la Ley 142 de 1994 en su artículo 33 que:

*Quienes presten servicios públicos tienen los mismos derechos y prerrogativas que esta Ley u otras anteriores, confieren para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para la prestación del servicio; pero estarán sujetos al control de la jurisdicción en lo contencioso administrativo sobre la legalidad de sus actos, y a responsabilidad por acción u omisión en el uso de tales derechos*

No establecen las citadas normas, prevalencia de proyectos por su fuente de generación de energía, en cuanto al carácter de utilidad pública.

Para facilitar las actividades gestión predial, el dueño del proyecto de energía puede solicitar la declaratoria de utilidad pública e interés social a la que se refiere el artículo 17 de la Ley 56 de 1981. La resolución ejecutiva que expide el Gobierno nacional, en virtud de la solicitud del propietario del proyecto, y bajo la facultad otorgada igualmente por el artículo 3 del Decreto 2444 de 2013 hoy compilado en el Decreto 1073 de 2015, tiene unos fines específicos más allá de declarar de utilidad pública o interés social un proyecto, por cuanto este, como

<sup>4</sup> Ley 685 de 2001. Artículo 35. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

(...)

e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando: i. Cuente con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio; ii. que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y iii. que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio.

(...)



ya se expuso, goza por su naturaleza de tal calidad otorgada directamente por la ley.

Respecto de los fines de la resolución ejecutiva, el artículo 9 de la Ley 56 de 1981, otorga a la entidad propietaria del proyecto la posibilidad de ejercer la primera opción de compra de todos los inmuebles comprendidos en el área de influencia del proyecto.

Se debe resaltar igualmente que el artículo 11 de la Ley 56 de 1981, exonera a los propietarios de los proyectos de reconocer a los titulares de los inmuebles, las adiciones, reformas, reconstrucciones o mejoras permanentes que sobre ellos se realicen con posterioridad a la resolución ejecutiva que califica de utilidad pública e interés social el proyecto. Así mismo, la norma señala que tampoco estarán obligados a reconocer algún tipo de prima por reubicación familiar a quienes no figuren en el censo señalado en el artículo 10 de Ley 56 de 1981.

Indica la Ley 56 de 1981, en su artículo 17, que en tal acto administrativo se deberá facultar a la entidad que deba expedir el acto de expropiación, cuando este sea necesario por haber fracasado la negociación directa con los propietarios de los predios.

Lo anterior se asienta igualmente en lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991 que, aunque garantiza el derecho a la propiedad privada, resalta que este derecho debe ceder ante el interés general como es el caso de un proyecto de generación de energía.

Es importante resaltar que no es de carácter obligatorio que un proyecto sea calificado de utilidad pública o interés social a través de tal resolución, para que pueda ser desarrollado o ejecutado, aun ni siquiera para adelantar la gestión predial. Sin embargo, para los efectos descritos anteriormente, sí es necesaria la declaratoria de utilidad pública e interés social a través de resolución ejecutiva expedida por el Presidente de la República.

## 2. Consulta ciudadana

- 1) (...) una vez surtido el procedimiento ante el Ministerio de Minas y Energía y obtenida la declaratoria de utilidad pública los proyectos de generación de energía eléctrica también contarían con la protección que establece el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia. Por lo mismo podría entenderse hasta no tener la mencionada declaratoria de utilidad pública, los proyectos mineros y petroleros tendrán prevalencia sobre los proyectos de generación de energía eléctrica?

A consideración de esta oficina, y con base en la normatividad vigente y a lo ya expuesto, aún sin el acto administrativo de que trata el artículo 17 de la Ley 56 de 1981, los proyectos del sector eléctrico gozan de la connotación de utilidad pública por así haberla otorgado la ley; por lo que en nuestro entender, máxime por así estipularlo la Constitución Política en su artículo 58, los intereses



particulares deben ceder sobre el interés social en beneficio de la comunidad en general.

Así entonces, consideramos que no podría predicarse la prevalencia de un proyecto sobre otro porque no existe ninguna ley que así lo disponga, esto independientemente de si se expidió la resolución ejecutiva a solicitud del propietario de algún proyecto eléctrico. Como se mencionó, tal resolución tiene los fines que ya fueron señalados y en ningún momento la ley ha indicado que la misma otorgue algún tipo de supremacía sobre otro proyecto del sector.

- 2) *Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿podría entenderse entonces que, de existir una superposición de un proyecto minero o petrolero con un proyecto de generación de energía, los primeros prevalecerán hasta tanto el proyecto eléctrico no tramite su declaratoria de utilidad pública?*

Si bien la respuesta de esta oficina para la pregunta anterior fue negativa respecto de una posible prevalencia de algunos proyectos sobre otros, vemos importante indicar que tampoco sería viable condicionar el desarrollo o ejecución de un proyecto a la expedición de la resolución que trata la Ley 56 de 1981. La normatividad vigente no establece que el acto administrativo sea un requisito u obligatorio para que un proyecto pueda llevarse a cabo. Por ello, en el entender de esta oficina, tampoco podría afirmarse que, si un proyecto energético no solicita la expedición de la mencionada resolución, perdería la calidad de utilidad pública que le ha otorgado la ley, y por ende restaría importancia su desarrollo en caso de una superposición con algún proyecto minero o de hidrocarburos.

- 3) *¿Qué pasa si el proyecto eléctrico que se superpone con un proyecto minero o petrolero nunca tramita su declaratoria de utilidad pública?*

Como se ha señalado ya, la connotación de utilidad pública de los proyectos eléctricos tiene asiento en diferentes normas, por lo que consideramos que no es a través de la resolución ejecutiva señalada en el artículo 17 de la Ley 56 de 1981, que un proyecto del sector energético adquiere la calidad de utilidad pública e interés social. Los proyectos del sector eléctrico pueden ser planeados, ejecutados e incluso puestos en operación, sin que exista un acto administrativo que señale que los mismos son de utilidad pública, pues la ley les otorga tal calidad.

- 4) *¿Podrían los proyectos eléctricos perder la posibilidad de tramitar su declaratoria de utilidad pública?*

La Ley 56 de 1981 faculta al Gobierno nacional para expedir la resolución ejecutiva que señala la calificación de utilidad pública e interés social de los proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, pero no establece un límite de tiempo para que el propietario o ejecutor del proyecto solicite la expedición de tal acto administrativo. Por lo tanto, a entender de esta oficina, si el propietario del proyecto en cualquier etapa de desarrollo del



mismo, considera que la resolución ejecutiva es necesaria para poder ser beneficiario de las facultades que ésta le otorga en relación con la gestión predial, y los cuales fueron enunciados al inicio de este escrito, podrá iniciar el trámite que establece el Decreto 1073 de 2015 en su artículo 2.2.3.7.4.2.

- 5) *¿Existe alguna diferencia para los procesos de declaratoria de utilidad pública de proyectos de generación de energía eléctrica a través de fuentes renovables?*

Si bien la Ley 1715 de 2014 declaró que la “promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción y utilización de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable”, como un asunto de utilidad pública, no considera esta oficina que estén ceñidos a un trámite adicional para ser considerados de utilidad pública, pues la Ley 56 de 1981 y las Leyes 142 y 143 de 1994, ya establecía la calidad de utilidad pública e interés social de los proyectos relacionados con el servicio público de energía.

Ahora bien, en entender de este Ministerio, para tramitar la resolución ejecutiva, con independencia de la fuente de generación de energía de los proyectos que se desarrollen, y si el propietario lo considera necesario para los fines establecidos en la Ley 56 de 1981, debe seguir el mismo trámite establecido en el Decreto 1073 de 2015 en su artículo 2.2.3.7.4.2., para su expedición.

- 6) *Entiendo que, en caso de superposición de proyectos eléctricos con proyectos mineros o petroleros, los propietarios de los mismos deben llegar a un acuerdo de coexistencia que debe ser aprobado por el Ministerio de Minas y Energía. ¿Es mi entendiendo correcto?*

Dentro de la normatividad vigente, en relación con el desarrollo de proyectos de energía eléctrica y una eventual superposición, no existe un deber o facultad en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, de aprobar acuerdos de coexistencia suscritos por los propietarios de proyectos eléctricos que se superpongan con proyectos mineros o de hidrocarburos. No obstante lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía en desarrollo de su función de rector de política pública del sector minero energético podría acompañar, por solicitud de las partes, podría acompañar a las partes en la búsqueda de un eventual acuerdo, sin que su papel le obligue o permita ir más allá de un simple facilitador.

- i. *En el caso de que la respuesta a la pregunta anterior se negativa, ¿podrían informarme del proceso que se debe llevar a cabo?*

Cuando exista coexistencia de proyectos del sector, cualquiera de los propietarios de los proyectos podría solicitar al Ministerio de Minas y Energía su participación como facilitador dentro de las eventuales negociaciones que desarrollen las partes, sin que el ministerio esté obligado a participar a aceptarlo o a tomar alguna decisión al respecto.

- 7) *En el caso de que la respuesta a la pregunta 5 sea afirmativa ¿Existe actualmente alguna regulación especial que ayude a dirimir, o a regular el*



*proceso que se debe llevar a cabo para que los proyectos eléctricos que se superponen con proyectos mineros o petroleros puedan coexistir?*

Si bien a nuestra consideración no existe trámite legal diferente para proyectos de generación con fuentes no convencionales de energía renovable, con fines de declaratoria de utilidad pública, es necesario recordar que actualmente tampoco existe normatividad especial que permita dirimir conflictos que se puedan presentar por la eventual coexistencia de un proyecto eléctrico con otro proyecto del sector, o que estipule lineamientos para la firma de un acuerdo de coexistencia.

*8) El proceso establecido en los artículo (sic) 18 y 19 de la Resolución 18 0742 DE 2011, fueron pensados para superposiciones de proyectos mineros con proyectos petroleros. Pero excluyen aquellos relacionados con proyectos de generación de energía eléctrica.*

*No obstante lo anterior, dado que en ultimas (sic) es una superposición de proyectos de utilidad pública ¿podría aplicarse en proceso de los artículo (sic) 18 y 19 de la Resolución 18 0742 de 2011, a superposiciones de proyectos mineros o petroleros con proyectos de generación de energía eléctrica?*

Es necesario indicar que el objeto de la Resolución 18 0742 de 2012, fue “[s]eñalar el procedimiento para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.”

Como bien lo indica usted en su petición, los artículos 18 y 19 de la citada resolución, establecen el trámite que deben seguir los propietarios de proyectos de hidrocarburos y minería que se superpongan, pero no estipula en ninguno de sus apartes, que ésta pueda ser extendida para establecerse acuerdos de coexistencia con proyectos eléctricos.

Las reglas señaladas en los artículos 18 y 19 no fueron dictadas para proyectos que ostenten calidad de utilidad pública e interés social. En efecto, el artículo 18 señala que, “Cualquier trabajo en un área donde se tienen operaciones para la exploración y explotación de yacimientos convencionales de hidrocarburos o donde existen títulos mineros, y por lo tanto existe superposición parcial o total con otra actividad de hidrocarburos o con una actividad minera, el contratista interesado en la exploración y explotación de yacimientos no convencionales deberá propiciar un acuerdo con el titular (...)” (Negrita y subrayado fuera del texto).

Con lo anterior, a interpretación de esta oficina, las reglas establecidas en el artículo 18 de la Resolución 18 0742 de 2012, no son extensibles para los propietarios de proyectos diferentes a los allí señalados, así como tampoco obliga el artículo 19 de la citada resolución, a que este ministerio deba intervenir en estos casos.



Finalmente, informamos que el presente concepto se emite conforme a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan.

Cordialmente,

**LUCAS ARBOLEDA HENAO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Rad: 1-2020-008718

Elaboró: Laura Camila Sepúlveda Martín / Abogada OAJ  
Revisó: Paola Galeano Echeverri / Coordinadora Grupo Energía OAJ  
Aprobó: Lucas Arboleda Henao.

TRD: N/A