



Código validación comunicación: 7bc1f

Acceso: Reservado (), Público (x), Clasificado ()

Bogotá, D.C.

Señores

Ana Shirley González González

Alcaldesa

Alcaldía de Fuente de Oro

alcaldia@fuentedeoro-meta.gov.co

CR 13 # 10 - 58

Fuente De Oro, Meta

Asunto: Respuesta solicitud 1-2025-013113

Respetado señor,

La Oficina Asesora Jurídica OAJ, recibió solicitud de concepto MME 1-2025-013113, mediante la cual presenta consultas relacionadas con la subdivisión y/o enajenación de un bien fiscal requerido para un proyecto de generación de energía eléctrica, en la que consulta:

“(...) 1. Informar si el Municipio de Fuentedeoro requiere o no autorización y/o permiso o cualquier otra gestión por parte de su Entidad para adelantar la enajenación y/o subdivisión del predio descrito en contexto.

2. En caso de ser necesario la expedición de autorización y/o permiso o cualquier otra gestión para la enajenación y/o subdivisión de parte de su Entidad, solicitamos comedidamente expedirla.

3. Informar si Parque Solar Colombia IX SAS – ESP identificada con NIT 901.308.037-4 requiere o no autorización y/o permiso de parte de su Entidad para adelantar la enajenación y/o subdivisión del predio descrito en el contexto.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



4. Copia del concepto de conexión emitido por la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME adscrita al Ministerio de Minas y Energía sobre el precitado proyecto y/o contrato obra: "Ampliación del barraje de 34,5 kV de la Subestación Eléctrica Fuente de Oro 34,5/13,8 kV y la construcción de la bahía de línea en 34,5 kV para la conexión del proyecto "Parque de Generación Fotovoltaico La Mina 9.9 MW" a través de una línea subterránea, contemplando la ampliación de la vía interna y del cerramiento existente"

A continuación, se procede a absolver la solicitud de consulta antes mencionada, en los siguientes términos.

1.- Competencia de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía.

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 381 de 2012, modificado por el artículo 3 del Decreto 30 de 2022, la Oficina Asesora Jurídica es competente para absolver la presente solicitud de consulta, recordando que el concepto que se emita constituye un insumo u orientación general, para nutrir la toma de decisiones por parte de la dependencia competente.

2.- Análisis normativo.

2.1.-Connotación de Utilidad Pública e Interés Social por virtud de la Ley.

El artículo 16 de la Ley 56 de 1981 declaró de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras, entre otros, para la generación y transmisión de energía eléctrica, así como las zonas por ellos afectadas.

De igual manera, el artículo 17, ibidem, adicionado por el artículo 36 de la Ley 2099 de 2021, establece que corresponde al Ministerio de Minas y Energía expedir el acto administrativo por el que se declara de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras, entre otros, para la generación y transmisión de energía eléctrica. Igualmente, la referida norma precisa que en dicho acto administrativo se señalará que la entidad propietaria está facultada para expedir el acto administrativo mediante el cual se decreta la expropiación, cuando los titulares de los bienes o derechos se nieguen a enajenar o estén incapacitados para hacerlo voluntariamente.



En este sentido, para comprender lo dicho es necesario recordar que el artículo 2 de la Ley 56 de 1981 establece que se entiende por “entidad propietaria” a la nación, los departamentos, los municipios y sus establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y las empresas privadas que, a cualquier título, exploten o sean propietarias de las obras públicas que se construyan para generación y transmisión de energía eléctrica.

Dicho ello, se pone de presente que la resolución proferida por el Ministerio de Minas y Energía mediante la cual se efectúa dicha declaratoria de utilidad pública e interés social de un proyecto u obra para la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica, en los términos de la Ley 56 de 1981, adicionado por el artículo 36 de la Ley 2099 de 2021, conlleva la ocurrencia de los siguientes efectos:

1. Implica una limitación al derecho de dominio de los propietarios del inmueble, pues le permite a la entidad propietaria del proyecto energético gozar de la figura de la primera opción de compra, que consiste en que los predios afectados no puedan ser comercializados con otros interesados o proponentes, y se reserva la adquisición al titular del proyecto energético para que se efectúe la obra pública en un término de dos (2) años¹ desde la declaratoria DUPIS o a los seis (6) meses contados desde el inventario físico y el avalúo de los respectivos predios².
2. La enajenación del predio mediante vía judicial. Cuándo no hay ánimo de acuerdo de voluntades entre la entidad propietaria del proyecto energético y el titular de los bienes para celebrarse la compraventa del predio destinado al desarrollo de la obra, el Ministerio de Minas y Energía, en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 56 de 1981 y el artículo 2.2.3.7.3.1 y el parágrafo primero del artículo 2.2.3.7.4.4 del Decreto 1073 de 2015, expide el acto administrativo que decreta la expropiación. No obstante, este solo procede cuando el titular de los bienes o derechos se niegue a enajenar o se encuentre incapacitado para hacerlo voluntariamente.

¹ Inciso 4, artículo 9. Ley 56 de 1981.

² Artículo 2.2.3.7.2.2. Decreto 1073 de 2015.



3. No hay reconocimiento de mejoras, adiciones, reformas o reconstrucciones que se hubiesen efectuado a los inmuebles que se vieron afectados por las obras, con posterioridad a la declaratoria de utilidad pública, y a partir del cual se determina la fecha para la elaboración de inventario y avalúo.

De esta manera y a partir de la interpretación literal del artículo 9 de la Ley 56 de 1981 no se observa que se requiera una autorización del Ministerio de Minas y Energía para la venta de un inmueble; no obstante, teniendo presente que la titularidad del derecho de dominio del bien del que se pretende hacer la venta es de una entidad territorial, es preciso analizar las nociones de bien fiscal y de uso público para atender en debida forma el requerimiento presentado y las normas que regulan la materia.

2.2.- Naturaleza de los bienes de uso público y fiscales.

La definición y categorización de los bienes del Estado no es un asunto anodino. Lo anterior, dado que, con el devenir del tiempo, la tenue línea fijada por el legislador para diferenciar los bienes del Estado de aquellos que pertenecen a los particulares se ha visto quebrantada, con lo que se ha puesto en “riesgo” el derecho que reside en cabeza del Estado sobre sus bienes.

Es así como la doctrina más autorizada en la materia juzga que “*la jurisprudencia y la doctrina en su mayoría consideran que sobre los bienes fiscales se ejerce un derecho de propiedad similar al de los particulares sobre sus bienes. Si bien es cierto que la naturaleza de la relación es la misma, su fundamento constitucional y su ejercicio son sustancialmente distintos. En razón a su titular, la propiedad pública es distinta a la propiedad privada, los fines que persigue son distintos.*”³

De ahí que sea necesario traer a colación lo referenciado en el artículo 674 del Código Civil Colombiano que, al estudiar los bienes que pertenecen a la Nación, señala que serán considerados como bienes fiscales aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, así:

³ Pimiento Echeverry, Julián. Reflexiones en torno a la división de los bienes públicos en el Código Civil. En Revista de Derecho Privado No. 21. Editorial. Universidad Externado de Colombia. Julio-diciembre 2011.



“ARTICULO 674. BIENES PUBLICOS Y DE USO PUBLICO. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

Lo anterior pone de presente que de vieja data el legislador delineó y definió los bienes que se encuentran en el territorio nacional, con el fin de garantizar los bienes que son de su propiedad para la satisfacción del interés general y la prestación de servicios públicos; al respecto, la Corte Constitucional al estudiar la naturaleza del derecho de propiedad en Colombia indicó:

“(…) La Constitución Política y la ley, reconocen dos clases de dominio sobre los bienes: el dominio privado y el dominio público.

El primero de ellos, esto es, el dominio privado puede ser: individual como lo establece el artículo 58 superior, en el cual se garantiza la propiedad privada, la cual concibe con una función social que implica obligaciones, “y los demás derechos adquiridos” conforme a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores ; y, la colectiva, a la que hacen referencia los artículos 329 y 55 transitorio de la Carta, con las limitaciones que establecen los artículos citados en relación con su posibilidad de enajenación. (...)

*El dominio público, por el contrario, y sin entrar en las diferentes tesis que origina la formulación de un criterio para determinar lo que es el dominio público, asunto que ha sido esbozado en varias sentencias proferidas por esta Corporación^[7], lo constituye “el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad (...) **Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos** que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos.”⁴*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-183 de fecha 4 de marzo de 2003. M.P. Beltrán Sierra, Alfredo.



Consecuente con lo anterior, el Consejo de Estado ha decantado:

“De otra parte, los bienes patrimoniales o fiscales son aquellos que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza que los posea y administre de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad.

(...) los bienes fiscales o patrimoniales que, afectados a la prestación de servicios públicos, se subdividen en “fiscales comunes” (edificios de las oficinas públicas, escuelas, hospitales, cuarteles, granjas experimentales, los lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos”, en “estrictamente fiscales” (los dineros a disposición de las tesorerías, los impuestos, las multas, los recursos del presupuesto) y en “fiscales adjudicables”, esto es, los baldíos destinados a ser adjudicados para su explotación económica (...))”⁵

“Para concluir esta perspectiva constitucional sobre los bienes públicos, es necesario hacer unos pocos comentarios sobre los bienes patrimoniales o bienes fiscales. Ante todo, es necesario anotar que están constituidos por verdaderos derechos reales, bajo las mismas reglas del derecho de los particulares. Lo anterior no significa que el régimen jurídico sea exclusivamente de derecho privado, y menos aún que los conflictos que se susciten alrededor de los mismos sean de la jurisdicción civil.”⁶

Es por ello que dentro de las características de los bienes fiscales se encuentran:

- A. **Alienables**, es decir, son enajenables y susceptibles de disposición en virtud de actos jurídicos (vender, donar, arrendar, hipotecar etc.), de acuerdo con las normas fiscales y de contratación pública aplicables.
- B. **Embargables**: por regla general pueden constituir prenda general de los acreedores, con excepción de los casos previstos en la ley, como por ejemplo: i) los previstos en los numerales 3 y 5 del artículo 594 del Código General del Proceso, según los cuales los bienes de uso público son inembargables y los ingresos brutos de los bienes destinados a un servicio público sólo podrán embargarse en una tercera parte; o

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1469 de 2002.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1682 de 2005.



respecto de aquellas sumas que constituyan anticipo de obras públicas por ejecutar mientras no se hubiera terminado la construcción, salvo cuando los créditos sean laborales y a favor de los trabajadores de la misma; ii) las rentas incorporadas al presupuesto general de la Nación y demás entidades territoriales por virtud del artículo 18 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, o iii) las transferencias recibidas de la Nación por parte de las entidades territoriales al tenor del artículo 64 del Decreto 1221 de 1986.

- C. **Imprescriptibles:** el Código General del Proceso en el artículo 305, numeral 4º, sustrae la posibilidad de adquirir por prescripción los bienes de propiedad de las entidades públicas, cuando indica: *"La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público"*.

Véase entonces que, tratándose de bienes fiscales, se permite la posibilidad de enajenar los mismos, siempre y cuando se sigan y respeten las reglas fijadas por la ley en la materia.

Ley 1955 de 2019 por la cual “se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, sobre la enajenación de bienes fiscales en el artículo 277 estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 277. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES. <Consultar vigencia directamente en la norma que modifica> Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 14. Cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales. Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y



una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

*(....) **PARÁGRAFO 1o.** Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa del predio fiscal por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta. El Gobierno nacional reglamentará la materia. (...)*

Por su parte, mediante la Ley 2044 de 2020 “Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”, se estableció:

“ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 3o de la Ley 1001 de 2005 el cual quedara así:

Artículo 3o. Enajenación Directa de Bienes Fiscales. Las entidades públicas podrán enajenar directamente los bienes inmuebles fiscales de su propiedad en primer lugar al ocupante sin sujeción a las normas de contratación estatal, cuando el inmueble y/o el hogar interesado en la cesión no cumpla con los criterios previstos en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001 modificado por el artículo 277 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen, complementen, adicionen o reglamentan.

La enajenación directa del bien fiscal se formalizará mediante la expedición de una resolución administrativa en la cual se constituirá patrimonio de familia inembargable, la cual, una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, constituirá plena prueba de propiedad.

PARÁGRAFO 1o. En ningún caso procederá la enajenación directa tratándose de inmuebles ubicados en zonas destinadas a obras pública o de infraestructuras básicas, áreas no aptas para la localización de viviendas, zonas de alto riesgo no mitigable, zonas de protección de los recursos naturales y zonas insalubres conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial, Esquema de Ordenamiento Territorial o Plan Básico de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen y demás que disponga el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y las normas



que lo modifiquen, adicionen o complementen, expedido por la autoridad competente.

PARÁGRAFO 2o. En el evento que no se acepte la enajenación del inmueble, se procederá a solicitar su restitución mediante una acción reivindicatoria conforme a la Ley y su traslado a CISA.

PARÁGRAFO 3o. La enajenación de que trata el presente artículo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales diferentes a las derivadas del uso habitacional de inmueble.

PARÁGRAFO 4o. Para los procesos de enajenación de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquellas que exigen la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y las normas que lo modifiquen adicionen o complementen.”

En este sentido, los instrumentos legales antes dichos dan cuenta del hecho que el legislador ha permitido la enajenación de los bienes fiscales con el fin de garantizar soluciones para la formalización de los predios ocupados ilegalmente, más no para la venta de bienes para proyectos de generación de energía, motivo por el que en caso de pretenderse que se celebre un contrato de compraventa de un bien fiscal que no cumpla con las condiciones antes mencionadas, es necesario acudir a las reglas fijadas en el estatuto general de contratación, esto es, la Ley 80 de 1993 y las demás normas que la complementen en la materia, pues ellas regulan la forma en la que la administración pública celebrará y ejecutará sus contratos; sin embargo, se destaca en todo caso que a la fecha no existe una norma que establezca una autorización previa del Ministerio de Minas y Energía como requisito para la enajenación de bienes del municipio, lo cual puede adelantar en el marco de la autonomía que le es propia.

3. Respuesta.

En virtud de las normas citadas y previa la aclaración presentada en el numeral 1 de este concepto sobre el alcance de nuestro pronunciamiento, es procedente dar respuesta a los interrogantes planteados:

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



Solicitud” 1. *Informar si el Municipio de Fuentedeoro requiere o no autorización y/o permiso o cualquier otra gestión por parte de su Entidad para adelantar la enajenación y/o subdivisión del predio descrito en contexto.*

2. *En caso de ser necesario la expedición de autorización y/o permiso o cualquier otra gestión para la enajenación y/o subdivisión de parte de su Entidad, solicitamos comedidamente expedirla.*

3. *Informar si Parque Solar Colombia IX SAS – ESP identificada con NIT 901.308.037-4 requiere o no autorización y/o permiso de parte de su Entidad para adelantar la enajenación y/o subdivisión del predio descrito en el contexto.”*

Respuesta: El régimen general de la Ley 56 de 1981 estableció una serie de prerrogativas para que los propietarios de los proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica puedan hacer un uso más efectivo de los bienes que requieran y llevar a buen término su ejecución; sin embargo, esta ley no hizo referencia a la subdivisión material y formal del predio o a la enajenación del mismo en caso de que sea un bien fiscal y mucho menos a una autorización especial por parte de esta cartera ministerial en este evento.

Por lo anterior, no se requiere de la expedición de autorización y/o permiso por parte de esta entidad para adelantar la enajenación y/o subdivisión del predio del Municipio de Fuente de oro.

Solicitud: “4. *Copia del concepto de conexión emitido por la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME adscrita al Ministerio de Minas y Energía sobre el precitado proyecto y/o contrato obra: "Ampliación del barraje de 34,5 kV de la Subestación Eléctrica Fuente de Oro 34,5/13,8 kV y la construcción de la bahía de línea en 34,5 kV para la conexión del proyecto "Parque de Generación Fotovoltaico La Mina 9.9 MW" a través de una línea subterránea, contemplando la ampliación de la vía interna y del cerramiento existente.”*

Se informa que mediante el oficio identificado con el radicado 2-2025-015314, se dio traslado de la solicitud descrita en el numeral 4 a la Unidad de Planeación Minero Energética.



En los anteriores términos se da respuesta al requerimiento presentado, no sin antes señalar que quedamos atentos a cualquier requerimiento adicional sobre el particular.

Cordialmente,



Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.

Elaboró: William Andres Toca Niño
Revisó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez
Aprobó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez