

Código Dependencia: 1300
Acceso: Reservado (), Público (x), Clasificado ().

Bogotá, D.C.

Asunto: Marco normativo del sector minero frente a los predios materia de restitución.

Tipo de proceso: Restitución y Formalización de Tierras (Ley 1448 de 2011)

Comedidamente ponemos en consideración de su despacho el presente escrito, en consideración que el Ministerio de Minas y Energía dirige la política minera en Colombia en virtud de las funciones y competencias dadas por el Decreto 381 de 2012, el cual establece como parte de sus objetivos generales los de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del sector de minas y energía.

En el mismo contexto queremos evidenciar las funciones de este ministerio y la importancia de los proyectos mineros PINES a nivel nacional, teniendo en cuenta que sobre los predios materia de estudio se está desarrollando un proyecto minero de interés nacional y de alta importancia para el desarrollo social y económico no solo de dicha zona sino para todo el país.

1. FUNCIONES DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Las funciones del Ministerio de Minas y Energía están dadas por el Decreto 381 de 2012 y en este se dispone que este Ministerio **trazará las políticas globales a las cuales deben ceñirse los distintos entes descentralizados tanto a nivel nacional como departamental, municipal y distrital, acorde con las funciones constitucionales.**¹

¹ "(...) ARTÍCULO 1º. OBJETIVOS. El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía.

ARTÍCULO 2º. FUNCIONES. Modificado y adicionado por el Artículo 1 del Decreto 1617 de 2013. Además de las funciones definidas en la Constitución Política, en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás disposiciones legales vigentes, son funciones del Ministerio de Minas y Energía, las siguientes:

1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía.

2. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.



Algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía han sido delegadas en otras entidades del sector minero-energético, de conformidad con lo dispuesto por la ley.

En efecto, esto es concordante con lo señalado en los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, en la cual se dispone:

“(…) Artículo 58: *Objetivos de los ministerios y departamentos administrativos. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la*

biocombustibles.

3. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.

4. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de uso racional de energía y el desarrollo de fuentes alternas de energía y promover, organizar y asegurar el desarrollo de los programas de uso racional y eficiente de energía.

5. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país.

6. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables.

7. Adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional.

8. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles.

9. Expedir los reglamentos técnicos sobre producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica y gas combustible, sus usos y aplicaciones.

10. Expedir la regulación para el transporte de crudos por oleoductos.

11. Adoptar los planes generales de expansión de generación de energía y de la red de interconexión y establecer los criterios para el planeamiento de la transmisión y distribución.

12. Formular la política nacional en materia de energía nuclear y de materiales radiactivos.

13. Formular la política en materia de expansión del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas (ZNI).

14. Adoptar los planes de expansión de la cobertura y abastecimiento de gas combustible.

15. Fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, directamente o por la entidad a quien delegue.

16. Realizar las actividades relacionadas con el conocimiento y la cartografía del subsuelo directamente o por la entidad a quien delegue.

17. Divulgar las políticas, planes y programas del sector.

18. Definir precios y tarifas de la gasolina, diésel (ACPM), biocombustibles y mezclas de los anteriores.

19. Revisar y adoptar el Plan de Expansión de la red de Poliductos y elaborar y adoptar el Plan de Continuidad, en los cuales se definirán los objetivos, principios, criterios y estrategias necesarias para asegurar la disponibilidad y suministro de los combustibles líquidos derivados, biocombustibles y otros en el mercado nacional, en forma regular y continua.

20. Establecer los criterios que orientarán la remuneración de los proyectos destinados a asegurar la confiabilidad, disponibilidad, continuidad y garantía del suministro de los combustibles líquidos, biocombustibles y otros.

21. Identificar el monto de los subsidios que podrá dar la Nación para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, establecer los criterios de asignación de los mismos y solicitar la inclusión de partidas para el efecto en el Presupuesto General de la Nación.

22. Administrar los Fondos de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos.

23. Administrar el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI).

24. Administrar el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER).

25. Administrar el Fondo Especial Cuota de Fomento.

26. Administrar el Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE).

27. Administrar el Fondo de Energía Social (FOES).

28. Asistir al Gobierno Nacional y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el establecimiento y fortalecimiento de las relaciones internacionales del país en lo referente a convenios, acuerdos y tratados en materia minero-energética.

29. Liderar la participación del Gobierno colombiano en entidades, organizaciones y asociaciones internacionales dedicadas a la integración y cooperación en materia minero-energética.

30. Las demás que se le asignen.

31. <Numeral adicionado por el artículo 1 del Decreto 1617 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Ejercer la función de autoridad competente encargada de la aplicación del marco legislativo y reglamentario, así como de los tratados, acuerdos y convenios internacionales relacionados con el sector minero-energético y sobre seguridad nuclear, protección física, protección radiológica y salvaguardias.

32. <Numeral adicionado por el artículo 1 del Decreto 1617 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> Adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles, incluyendo gas natural, combustibles derivados y biocombustibles. (El subrayado y negrilla es nuestro).” (El subrayado y negrilla es nuestro) (...)”

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.



formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen. (El subrayado y negrilla es nuestro).

No hay que descartar que, en las disposiciones constitucionales y legales vigentes, cada entidad debe responder por los actos u omisiones comprendidas dentro de la órbita de sus respectivas competencias, por lo tanto cabe mencionar lo dispuesto por el artículo 121 de la Constitución Política que textualmente dice:

“(...) Artículo 121.- Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley (...)”

2. RESPECTO DE LA RESTITUCION DE TIERRAS Y LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PUBLICA.

En este contexto se analiza la figura de la declaratoria de utilidad pública e interés social sobre proyectos mineros, la cual tiene un fundamento constitucional el cual está previsto en el artículo 58 de la Constitución Política el cual establece que: *“(...) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional se ha manifestado frente a la utilidad pública y el interés general a través de la sentencia C -297 del 2011, en la cual establecido:

“(...) UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL-Concepto/DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL-Competencia/DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL-Objeto y finalidad/PREVALENCIA DEL INTERES SOCIAL-Aplicación por utilidad pública.

Los conceptos de utilidad pública e interés social son determinantes como criterio sustancial por el que se autoriza al legislador intervenir en la propiedad y en los derechos económicos individuales. En este sentido se plantea como causa expropiandi o de imposición de servidumbres y también como fundamento para aplicar el principio de prevalencia del interés social o público ante el cual debe ceder el interés particular. (...)”

El legislador al desarrollar el artículo 58 de Constitución Política, mediante el artículo 13 de la Ley 685 de 2011 - Código de Minas, declaró de utilidad pública toda la industria minera en todas sus ramas y fases, señalando que en consecuencia podrían decretarse en su favor, a solicitud de la parte interesada, y por los procedimientos establecidos en este código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

En ese orden de ideas las actividades mineras que se desprendan de contratos de concesiones mineras, autorizaciones temporales y en general en cualquier figura jurídica a través de la cual el ordenamiento minero confiera derechos

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.



sobre los recursos minerales, hacen parte de la denominada industria minera, que goza de especial protección al ser declarada de utilidad pública e interés social, conforme al artículo 13 del mencionado código.

En concordancia con lo expuesto, los derechos que confiere el Estado para la exploración y explotación de minerales, comportan limitaciones que se encuentran ligadas a la finalidad de utilidad pública de otros sectores del país, que implican de igual forma desarrollo para la Nación, y que se consiguieron en el artículo 34 y 35 del código de minas.

Una vez entendido lo anterior, y para el caso en concreto, el propietario del proyecto puede ejercer la figura jurídica denominada “primera opción de compra”, mediante la cual los bienes afectados por la declaratoria de utilidad pública salen del tráfico comercial general para reservarse exclusivamente a la posibilidad de adquisición por parte de la entidad señalada como propietaria del proyecto.

En este sentido, el artículo 2.2.3.7.2.2. Del Decreto 1073 de 2015 dispone el procedimiento que debe surtir para efectuar la primera opción de compra.

3. IMPORTANCIA DE LOS PROYECTOS DE INTERES NACIONAL Y ESTRATEGICOS DEL SECTOR MINERO – PINES

Teniendo en cuenta la situación actual del país, resulta imprescindible reducir el impacto de los factores enunciados especialmente en proyectos que por sus características generen un mayor impacto en el desarrollo económico y social del país. Para lo anterior, se hace necesario definir los criterios a partir de los cuales se pueda determinar qué proyectos de los sectores de minería, hidrocarburos, energía y transporte, se puedan considerar como PINES.

Es importante precisar que para el caso que nos ocupa se fijaron desde el sector minero unos lineamientos de política y un plan de acción para la eficiencia y eficacia en la planeación y ejecución dentro de todos los proyectos de inversión del país en los sectores de transporte y del sector minero energético. En particular declara proyectos de interés nacional y estratégicos – PINES- que tienen un seguimiento especial para su ejecución y gestión.

4. IMPORTANCIA DEL SECTOR MINERO ENERGÉTICO DE CARA A LA ECONOMIA Y EL SECTOR SOCIAL EN EL PAIS

Con el fin de garantizar el efectivo crecimiento del desarrollo nacional, es necesario resaltar la importancia de la inversión en minería y su impacto directo sobre el crecimiento, y la eficiencia sobre el sector productivo y el desarrollo social. Lo anterior es importante debido a sus efectos en materia de conectividad y acceso de la población a los servicios, como por su papel determinante en el desarrollo regional y local, a la inversión extranjera y nacional, y en la integración nacional e internacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 trazó el curso de acción para remover dichos obstáculos y transformar las condiciones que hagan posible acelerar el crecimiento económico y la equidad de oportunidades, es así que genera una solvencia económica dentro de los recursos de la Nación y las

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.





necesidades propias del mismo, para lo cual el PND lo explica de la siguiente manera:

“(…) El PND 2018-2022 implica ponerse de acuerdo en un gran pacto en donde concurren las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para que, como Estado, definamos el conjunto de prioridades, que generarán la verdadera transformación. El Plan Nacional de Desarrollo no es la acción desarticulada de los diferentes ministerios y sectores que conforman el Gobierno. Sí es, en cambio, la creación de espacios de coordinación que permiten sumar esfuerzos, remar para el mismo lado y generar de esta manera el verdadero cambio social, dinamizar el crecimiento económico y alcanzar el mayor desarrollo del país y de sus regiones.

Este Plan es una apuesta por la equidad de oportunidades para que cada colombiano pueda elegir libremente aquello que quiere ser y hacer con su vida y disfrutar de una vida digna. Los elementos novedosos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que permitirán alcanzar dicho objetivo son el incremento en la productividad, liderada por una profunda transformación digital y una apuesta por la agroindustria que vincule a los pequeños y medianos productores; una mejora regulatoria y tributaria que promueva el emprendimiento y la actividad empresarial; una mayor eficiencia del gasto público; una política social moderna centrada en la familia que conecta a la población pobre y vulnerable a los mercados; y el aprovechamiento de las potencialidades territoriales al conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Este es un gran pacto en el que los ciudadanos tienen derechos, pero también deberes para ayudar a construir la Colombia que todos queremos y necesitamos.

Este “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad” está basado en la ecuación del bienestar:

LEGALIDAD + EMPRENDIMIENTO = EQUIDAD

El pacto por la legalidad se basa en la consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la convivencia y asegurar el acceso a una justicia eficaz, eficiente y efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia. Este pacto por la legalidad consolidará la presencia del Estado en todo el país y, en particular, en aquellos territorios donde han persistido la ausencia de las instituciones y los espacios vacíos de autoridad. El pacto por el emprendimiento y la productividad es un pacto por una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. Este pacto hará posible la transformación productiva que Colombia ha estado esperando y que permitirá reducir nuestra dependencia de la minería y de los hidrocarburos, aumentará la formalización laboral y empresarial y logrará un mayor aprovechamiento de las oportunidades que brindan los tratados de libre comercio. El pacto por el emprendimiento incluye también una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.

Los principales cuellos de botella que afectan la agilidad y viabilidad del desarrollo de los proyectos en estos sectores son, entre otros, procesos

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.



relacionados con la adquisición de predios, con la consulta previa a comunidades, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones, y con los permisos y trámites ambientales; adicionalmente se presentan dificultades internas en las entidades públicas para la resolución de problemas jurídicos asociados a los proyectos. Para superar estas dificultades, es conveniente fortalecer los mecanismos para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones, en la coordinación con las entidades encargadas de dichos trámites y revisar la normatividad asociada a los mismos, desde las atribuciones del Gobierno Nacional.² (...)”

Por otra parte, en lo concerniente al proceso de adquisición predial en Colombia, por motivos de utilidad pública existen tres mecanismos: enajenación voluntaria, expropiación por vía judicial y expropiación por vía administrativa. Actualmente, uno de los principales obstáculos que inciden en el atraso de los proyectos se da por la compra y adquisición de los terrenos, obligando a la expropiación de inmuebles, con una duración que puede alcanzar hasta los cuatro años. Aunque la Ley 1564 de 2012 en su artículo 399 señala que: “(...) los jueces tendrán 30 días improrrogables para ordenar la entrega de los bienes inmuebles declarados de utilidad pública para proyectos de infraestructura, a solicitud de la entidad demandante”, los tiempos no se cumplen. Debido a lo anterior, es necesario el fortalecimiento del cumplimiento de la normatividad que permite que las obras se adelanten en los tiempos establecidos, y que en la medida que se adelante la negociación donde se presenten problemas de predios, traslado de redes de servicios o conflictos con títulos mineros, entre otros, se avance en la ejecución de los proyectos.

Por su parte, los trámites ambientales y específicamente el licenciamiento ambiental y la modificación de licencias ambientales actualmente presentan demoras que generan un impacto significativo en la planeación y ejecución de los proyectos, llevando a posibles consecuencias como el aplazamiento en el cumplimiento de metas de los sectores establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, la potencial reducción de la inversión, la afectación al desarrollo social y económico de la región, y la reducción de la regalías, que se traducen en recursos para las entidades territoriales, los cuales se usan para el desarrollo de proyectos para proveer servicios básicos como alcantarillado, acueductos y el suministro de gas natural y energía eléctrica.

Por todo lo anterior, le solicitamos respetuosamente a este Despacho, que tenga en cuenta lo plasmado en este escrito y todas las piezas procesales materia de esta litis, a la hora de dictar el fallo del presente proceso, tal como se puso en conocimiento con anterioridad, la importancia para el sector minero energético de los proyectos PINES en los predios materia de estudio, es fundamental para el desarrollo económico y social, no sólo del territorio sino a nivel nacional, esto en razón que estamos ante proyectos puestos en marcha y que además tiene la connotación de utilidad pública e interés social, tal como lo expreso la Corte Constitucional en la sentencia C -297 del 2011.

² <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>



Finalmente, cabe recordar que el objetivo de la Ley 1448 de 2011 es generar acciones efectivas para que el restituido goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se le reconozca su condición de víctima y se dignifiquen sus derechos constitucionales, situación que debe ser estudiada por el juzgador con detenimiento, con el fin de garantizar todos los derechos del restituido, de forma que se satisfagan estos, al tiempo que se permita la continuación de proyectos que de conformidad con la Constitución y la ley, son de interés general y nacional.

Cordialmente,

LUCAS ARBOLEDA HENAO,
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Documento firmado digitalmente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999. Certificado Acreditado por Gestión de la Seguridad Electrónica. Acreditado ante la ONAC.

Elaboró: ALVARO LEANDRO BARRETO SANDOVAL
Revisó: MONICA MARIA CORREA JARAMILLO
Aprobó: LUCAS ARBOLEDA HENAO

En Minenergía todos los trámites son gratuitos.