



El futuro
es de todos

Minminas

Ministerio de Minas y Energía
Origen: OFICINA ASESORA JURIDICA
Rad: 2019007331 05-02-2019 12:50:46 PM
Anexos: 0
Destino: MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO
Seric: 0.13 - NO APLICA

13

Bogotá, D.C.

Asunto: Concepto infraestructura básica para el suministro de energía

Apreciado Señor Arévalo:

Hemos recibido por traslado que nos efectúa la Dirección de Energía Eléctrica de este Ministerio, su comunicación del Asunto en la que solicita concepto respecto de diferentes temas relacionados con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, para lo cual y sin perjuicio de las competencias que pudieran ostentar otras entidades en relación con los temas planteados, señalamos lo siguiente:

1. Constitución Nacional

La Constitución Política fija claras premisas en relación con los servicios públicos domiciliarios en el siguiente sentido:

ARTÍCULO 365. 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.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

(...)

ARTICULO 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación
(...)

Página 1 de 10

Calle 43 No 57-31 CAN Bogotá, Colombia
Conmutador (57 1) 2200 300
Codigo postal 111321
www.minminas.gov.co





2. Ley 388 de 1997.

La Ley 388 de 1997 define que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, para disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.¹

En el artículo 10, la citada ley dispone:

“Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

(...)

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia (...) (Negrillas fuera del texto original)

Por su parte el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, señala:

Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios (...)

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente

¹ Artículo 5, Ley 388 de 1997



por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.”

Una lectura concordada de las normas mencionadas, permite colegir en nuestra consideración, que las funciones dadas a las entidades territoriales y que se desarrollan a través de sus entidades distritales o municipales, consistentes en “localizar y señalar, dirigir y realizar”, dada por el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, refiere a la ejecución de acciones todas ellas relacionadas con el ordenamiento del territorio y el uso del suelo, funciones que se deben ver reflejadas en la expedición de los planes de ordenamiento territorial.

Por tanto, las disposiciones que son determinantes de los planes de ordenamiento territorial, al constituir normas de superior jerarquía, están sujetas inescindiblemente al objeto de los planes de ordenamiento territorial, pues es éste en el que se ve reflejado el ámbito de competencia sobre la materia, de la respectiva entidad territorial. Es decir, se repite, la competencia de estas entidades en relación con el ordenamiento del territorio y uso del suelo, se sujeta a los parámetros de la Constitución y la Ley, primordialmente en el caso que se analiza, a las leyes 142 y 143 de 1994.

3. La Ley 142 de 1994

La Ley de Servicios Públicos Domiciliarios señala que son servicios públicos “todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta ley”², en clara referencia a los servicios de acueducto, alcantarillado, aseso, energía eléctrica, telefonía básica conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible.³

Las actividades complementarias del servicio público de energía eléctrica son la generación, comercialización, transformación, interconexión y transmisión.⁴

Obsérvese que las actividades de generación y transmisión, respecto de las cuales se ve afectado el uso del suelo y sobre lo que corresponde a las entidades territoriales pronunciarse en sus Planes de Ordenamiento Territorial, cuentan con precisas disposiciones legales a las que debe sujetarse la elaboración y expedición de los POT.⁵

² Numeral 14.20 del artículo 14

³ Numeral 14.21 del artículo 14

⁴ Numeral 14.25 del artículo 14

⁵ Ley 388 de 1997



4. La Ley 143 de 1994

La Ley 143 de 1994 dispuso en el artículo 18:

“Compete al Ministerio de Minas y Energía definir los planes de expansión de la generación y de la red de interconexión y fijar criterios para orientar el planeamiento de la transmisión y la distribución.

Los planes de generación y de interconexión serán de referencia y buscarán optimizar el balance de los recursos energéticos para la satisfacción de la demanda nacional de electricidad, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Energético Nacional.”

Por su parte, en el párrafo del artículo 17, ibidem, dispuso que “La Unidad de Planeación Minero Energética elaborará los Planes de Expansión del Sistema Interconectado Nacional y consultará al cuerpo consultivo permanente”, planes que son adoptados por el Ministerio de Minas y Energía en aplicación de lo dispuesto por el numeral 8 del artículo 5 del Decreto 0381 de 2012.

Dicho cuerpo consultivo no es otro que el Comité Asesor de Planeamiento de la Transmisión – CAPT, organismo conformado por representantes de las empresas del sector energético, del orden nacional y regional, así como de usuarios del servicio, que tiene como función el conceptuar sobre la adopción de planes, programas o proyectos de desarrollo del sector.

Por tanto, en materia de expansión de la transmisión de energía eléctrica, así como de generación de energía, la ley le asignó al ente rector de política pública en materia eléctrica, esto es, al Ministerio de Minas y Energía, funciones específicas, las cuales desarrolla a través de sus entidades adscritas y/o vinculadas.

5. Elementos integrantes de la infraestructura para el suministro de energía eléctrica.

La prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en Colombia se divide en dos grandes grupos geográficos:

1) Las Zonas No Interconectadas – ZNI, entendidas como aquellas áreas del territorio nacional (53% del territorio) en donde no se presta el servicio de electricidad a través del Sistema Interconectado Nacional.



2) El Sistema Interconectado Nacional – SIN, que es aquel “*compuesto por los siguientes elementos conectados entre sí: las plantas y equipos de generación, la red de interconexión, las redes regionales e interregionales de transmisión, las redes de distribución, y las cargas eléctricas de los usuarios*”⁶

El SIN, se encuentra entonces integrado, además del STN, por los denominados STR y SDL.

Sistema de Transmisión Regional – STR: Sistema interconectado de transmisión de energía eléctrica compuesto por redes regionales o interregionales de transmisión; Conformado por el conjunto de líneas y subestaciones con sus equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 kV y que no pertenecen a un sistema de distribución local.

Sistema de Distribución Local - SDL: Sistema de transmisión de energía eléctrica compuesto por redes de distribución municipales o distritales; conformado por el conjunto de líneas y subestaciones, con sus equipos asociados, que operan a tensiones menores de 220 kV que no pertenecen a un sistema de transmisión regional por estar dedicadas al servicio de un sistema de distribución municipal, distrital o local.

En cuanto a las plantas y equipos de generación, Colombia ha sido un país con una generación de energía generalmente hidráulica (70%), que ha complementado con la generación térmica (diésel, carbón, gas). No obstante, la implementación de las últimas tecnologías en generación de energía eléctrica, ha venido siendo impulsada por el Estado Colombiano. Entre tales pueden mencionarse la eólica y la solar, que se constituyen en las más utilizadas Fuentes No Convencionales de Energía Renovable – FNCER.

Ahora bien, concierne al Presidente de la República en aplicación de lo dispuesto por el artículo 370 de la Constitución Política y en desarrollo de lo establecido por el artículo 68 de la Ley 142 de 1994, señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y las demás a las que se refiere la ley, por medio de las comisiones de regulación, si decide delegarlas.

⁶ Artículo 11 Ley Eléctrica



En el caso de la energía eléctrica, mediante el Decreto 2253 de 1994, el Presidente de la República delegó las funciones del artículo 68 de la Constitución, en la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG.

Las citadas normas no establecen el concepto de infraestructura básica para el suministro de energía, pero debe tenerse en cuenta que el suministro de energía eléctrica es considerado un servicio público domiciliario. Al respecto el numeral 14.25 del artículo 25 de la Ley 142 de 1994, define el concepto del servicio público domiciliario de energía eléctrica como *“el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición”*, así como a las actividades complementarias de generación, comercialización, transformación y transmisión, por lo que en nuestra consideración, todas estas actividades deben considerarse como parte de la infraestructura básica para el suministro de energía.

6. La implementación de parámetros para el uso de la infraestructura para el suministro de energía.

El artículo 4º de la Ley 143 de 1994, establece:

“El Estado, en relación con el servicio de electricidad tendrá los siguientes objetivos en el cumplimiento de sus funciones:

a) Abastecer la demanda de electricidad de la comunidad bajo criterios económicos y de viabilidad financiera, asegurando su cubrimiento en un marco de uso racional y eficiente de los diferentes recursos energéticos del país;

b) Asegurar una operación eficiente, segura y confiable en las actividades del sector;

c) Mantener y operar sus instalaciones preservando la integridad de las personas, de los bienes y del medio ambiente y manteniendo los niveles de calidad y seguridad establecidos.

PARÁGRAFO. Si los diversos agentes económicos desean participar en las actividades de electricidad, deben sujetarse al cumplimiento de los anteriores objetivos.”

Por su parte, la Ley 1264 de 2008 que adoptó el Código de Ética de los Técnicos Electricistas y dictó otras disposiciones, determinó en el Parágrafo del artículo 8º:

“El Ministerio de Minas y Energía, establecerá los requisitos de seguridad que deben guardar las instalaciones eléctricas, mediante una reglamentación técnica, que será de obligatorio cumplimiento.”



Tal reglamentación técnica fue adoptada mediante Resolución 9 0708 del 30 de agosto de 2013, expedida por el Ministerio de Minas y Energía y se traduce en el denominado Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE.

El RETIE *“es un instrumento técnico-legal para Colombia, que sin crear obstáculos innecesarios al comercio o mal ejercicio de la libre empresa, permite garantizar que las instalaciones, equipos y productos usados en la generación, transmisión, transformación, distribución y utilización de energía eléctrica, cumplan con los siguientes objetivos legítimos:*

- . La protección de la vida y la salud humana.
- . La protección de la vida animal y vegetal.
- . La preservación del medio ambiente.
- . La prevención de prácticas que puedan inducir a error al usuario (...)”⁷

Obsérvese entonces que corresponde al Ministerio de Minas y Energía el establecimiento de requisitos técnicos legales para el uso de elementos propios de la infraestructura eléctrica.

7. Las declaratorias de utilidad pública e interés social

La Ley 56 de 1981 en su artículo 16, 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 a ellos afectadas.

El artículo 17, ibídem, establece que corresponde al ejecutivo expedir dicha declaratoria y señalar la entidad propietaria que 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.

A su vez, el artículo 2.2.3.7.4.3 del Decreto 1073 de 2015, por el cual fueron reglamentados los artículos 9 y 17 de la Ley 56 de 1981, le atribuye al Gobierno Nacional la facultad para expedir la resolución ejecutiva a través de la cual sean calificados como de utilidad pública e interés social, los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como las zonas afectas a ellas.

⁷ Artículo 1°, Resolución 9 0708 del 30 de agosto de 2013



El futuro
es de todos

Minminas

No obstante lo anterior, cabe señalar que la Ley 142 de 1994, en su artículo 56 señaló:

“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.”

Así mismo el artículo 5° de la Ley 143 de 1994, dispuso:

“La 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”

8. Las inquietudes en particular

Expuestos los argumentos anteriores, corresponde atender en específico las inquietudes planteadas en su solicitud.

¿Qué entidad es la competente para establecer cuándo se configura una determinante de superior jerarquía cuando se trate de localización y señalización de las infraestructuras básicas relativas al suministro de energía, al que se refiere el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997?

Las determinantes a que hace referencia el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 en relación con el suministro de energía, son el señalamiento y la localización de infraestructura básica para el suministro de energía.

Estas determinantes, en nuestra opinión, se aplican en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, por tanto corresponde a tales entidades territoriales establecer el acaecimiento de alguna de ellas.

La decisión sobre la ocurrencia de las citadas determinantes, se encuentra sujeta al cumplimiento de los parámetros establecidos por la Constitución y la ley, de conformidad con las disposiciones normativas que se expusieron en los apartes anteriores del presente escrito.

Por tanto, al momento de aplicar el señalamiento y localización de infraestructura para el suministro de energía, consideramos que deben atenderse de manera específica las disposiciones expedidas por el Ministerio



de Minas y Energía sobre la materia, entre ellas las contenidas en los Planes de Expansión de la Generación y la Transmisión elaborados por la UPME, así como los parámetros técnicos contenidos en el RETIE, reiterando que la facultad de las entidades territoriales se encuentra circunscrita específicamente al ámbito de su competencia, por lo que en nuestro concepto no le resulta posible a un POT limitar el ejercicio de las facultades asignadas de manera específica al Ministerio de Minas y Energía en materia eléctrica.

1.2 ¿una termoeléctrica se enmarca dentro de las infraestructuras básicas relativas al suministro de energía, al que se refiere el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997?

De conformidad con lo mencionado en el numeral 5 de este documento, en concepto de esta oficina, cualquier central de generación forma parte de la infraestructura básica para el suministro de energía.

1.3 El Ministerio de Minas y Energía podría realizar la declaratoria de utilidad pública e interés social respecto de una termoeléctrica que desarrolle una empresa de carácter privado, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 56 de la Ley 142 de 1994?

Efectivamente, el Ministerio de Minas y Energía elabora la Resolución Ejecutiva (suscrita por el Ministro de Minas y Energía y el Presidente de la República), mediante la cual se declaran de utilidad pública e interés social los proyectos de generación de energía y los terrenos necesarios para su construcción y protección, con base en el artículo 17 de la Ley 56 de 1981, bien para una entidad pública o privada.

Lo anterior no quiere decir que para adelantar la gestión predial y ambiental, los dueños de los proyectos *requieran necesariamente* (aunque pueden necesitar) de tal declaratoria, habida cuenta que el Decreto Ley 884 de 2018 estableció en su artículo 4º, que para adelantar la gestión predial se aplican los artículos 21 a 26 de la Ley 1682 de 2013, lo que aunado a los artículos 56 de la Ley 142 de 1994 y 5º de la Ley 143 de 1994, permite que los proyectos adelanten la gestión predial sin necesidad de la declaratoria de utilidad pública de la Ley 56 de 1981.

En los anteriores términos y con el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo -



El futuro
es de todos

Minminas

CPACA, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, damos respuesta a su consulta.

Cordialmente,

LUCAS ARBOLEDA HENAO
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Copia: Dirección de Energía Eléctrica MME

Elaboró: Diana Poala Pinto Soler – Belfredi Prieto Osorno/abogados OAJ.
Revisó: Belfredi Prieto Osorno/Coordinador Grupo Energía OAJ.
Aprobó: Lucas Arboleda Henao.

Radicado 2019000862 04-01-2019
Enlace. 2018098800 28-12-2018