



PL-01/24

1

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Bogotá D.C., 6 de agosto de 2024

Señores
EFRAÍN CEPEDA SARAVIA
Presidente
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad.-

ASUNTO: Radicación proyecto de Ley, "por la cual se establece el procedimiento de avalúo, constitución e imposición de las servidumbres legales de energías renovables no convencionales y se dictan otras disposiciones".

Honorable Señor Presidente y Secretario General:

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de Ley, "**por la cual se establece el procedimiento de avalúo, constitución e imposición de las servidumbres legales de energías renovables no convencionales y se dictan otras disposiciones**".

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.

Cordialmente,

MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

PROYECTO DE LEY No. 091 "POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE AVALÚO, CONSTITUCIÓN E IMPOSICIÓN DE LAS SERVIDUMBRES LEGALES DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer un régimen diferenciado para el avalúo, constitución e imposición de servidumbres legales de energías renovables no convencionales.

PARÁGRAFO: Para efectos de interpretación y aplicación de la presente ley, se entiende por energías renovables no convencionales las definidas en las leyes 1715 de 2014 y 2099 de 2021 y las normas de que las sustituyan, modifiquen o adicionen.

ARTÍCULO 2°. SERVIDUMBRES EN LA INDUSTRIA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES. La actividad de las energías renovables no convencionales está declarada de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional, para el desarrollo de las actividades de generación, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía, así como la transmisión de energía eléctrica. Los predios sean estos públicos o privados, deberán soportar todas las servidumbres legales requeridas para el desarrollo de las industrias de energías renovables no convencionales, en el marco de la transición energética, salvo las excepciones establecidas por la ley.

Se entenderá que la servidumbre legal de energía renovable no convencional de ocupación de terrenos y comprenderá el derecho a construir la infraestructura necesaria en campo e instalar todas las facilidades y servicios propios para beneficio del recurso de las energías renovables y del ejercicio de las demás servidumbres que se requieran.

ARTÍCULO 3°. NEGOCIACIÓN DIRECTA Y REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD. Para el ejercicio de las servidumbres legales para la industria de las energías renovables no convencionales, el interesado en el proyecto deberá adelantar una etapa de negociación directa con el propietario, poseedor, ocupante, o dueño de mejoras, según sea el caso, que comprende el siguiente trámite:

1. El interesado en el proyecto enviará una comunicación escrita al propietario, poseedor, o al dueño de las mejoras, según sea el caso; y si el inmueble es un baldío o tiene presunción de tal, la misma comunicación se le remitirá al ocupante de los terrenos y a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o la entidad que haga sus veces.

2. La comunicación se hará por escrito y en ella se indicará:

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

- a) Se explicarán de manera sucinta las actividades a realizar en el predio, indicando si las mismas se extienden en el tiempo convirtiéndose en permanentes o si por el contrario son transitorias. Se entenderá como servidumbre transitoria la que no supere los 6 meses.
- b) la extensión requerida determinada por coordenadas y su respectivo plano.
- c) El concepto de viabilidad del proyecto que la entidad competente le otorgue al industrial o interesado del proyecto.
- e) En el mismo documento se invitará al interesado a convenir el monto de la indemnización por los perjuicios que se ocasionarán con el ejercicio de la servidumbre.

3. La comunicación se reputará surtida con el envío por el medio más expedito.

4. La comunicación también será enviada físicamente o por correo electrónico al Personero Municipal o al Representante del Ministerio Público de la jurisdicción en donde se encuentre ubicado el inmueble, a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes del envío al propietario, poseedor, ocupante, o dueño de mejoras, según sea el caso.

5. Enviada la comunicación al Personero Municipal, se empezará a contabilizar el término de la etapa de negociación directa entre las partes, la cual se extenderá por un término no mayor a quince (15) días calendario.

6. La propuesta de indemnización por servidumbre solamente se le hará al titular de derecho de dominio. A los poseedores, ocupantes o dueños de mejoras, solamente se les propondrá la tasación de los daños que se llegaran a generar y de los cuales los mismos sean titulares o beneficiarios para reclamar. En esta etapa, o en un eventual proceso judicial o arbitral no se reconocerán daños morales.

En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo sobre el monto de la indemnización, sea por concepto de servidumbre o daños, se levantará un acta en la que consten las causas de la negociación fallida, firmada por las partes.

Si una vez transcurridos los quince (15) días de la etapa de arreglo directo el propietario, poseedor, ocupante o dueño de mejoras, se rehusare a firmar el acta referida, el industrial o interesado del proyecto procederá a dar aviso por escrito al Personero Municipal o representante del Ministerio Público de la jurisdicción del inmueble, la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento.

PARÁGRAFO PRIMERO: Si es deseo de las partes, y con el fin de solucionar las diferencias frente al avalúo de la servidumbre legal de energía renovable mediante los mecanismos alternativos de solución de conflictos, de acuerdo con la ley 1563 del 2012, en el trámite de la etapa de negociación directa se podrá pactar que se someterán las diferencias ante un tribunal de arbitramento. Lo anterior no exime a que, las partes en cualquier momento del procedimiento establecido en la presente ley puedan solucionar sus divergencias ante el mencionado tribunal.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se entenderá agotado el requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción ordinaria o ante la justicia arbitral con el acta fallida de la negociación directa firmada por las partes interesadas o con la información que bajo la gravedad del juramento hayan prestado las partes sobre la no firma del acta de negociación fallida enviada al Personero Municipal o del representante del Ministerio Público.

PARÁGRAFO TERCERO: En el evento de que el bien inmueble a afectar con la Imposición de la Servidumbre Legal de Energía Renovable tenga la calidad de predio baldío de la nación, se informará en las mismas condiciones a la Agencia Nacional de Tierras -ANT- para que intervenga dentro del proceso judicial.

ARTÍCULO 4º. AVALÚO DE PERJUICIOS. El avalúo de perjuicios para la Imposición de la Servidumbre Legal de Energías Renovables estará compuesto por dos factores: el primero, la valoración de la servidumbre y el segundo, la tasación de daños. El dictamen pericial de avalúo deberá ser idóneo en su contenido, cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 226 del Código General del Proceso y deberá ser elaborado por un perito competente en la materia, debidamente inscrito en el registro RAA (Registro Abierto de Avaluadores).

ARTÍCULO 5º. PROCESO DE ARBITRAJE. Las partes involucradas en la constitución de Servidumbre Legal de Energías Renovables, y con el fin de contribuir a la descongestión judicial, solucionando sus controversias de manera pronta y efectiva, podrán pactar que la valoración de la servidumbre y la tasación de los daños materiales que comprenden el valor de la indemnización se resuelva mediante un tribunal de arbitramento con las reglas establecidas en la ley 1563 del 2012.

ARTÍCULO 6º- PROCESO JUDICIAL. Agotada la etapa de negociación directa sin llegar a un acuerdo con el propietario, poseedor, ocupante o dueño de mejoras, queda facultado el interesado del proyecto para acudir ante la jurisdicción ordinaria para adelantar **PROCESO DE IMPOSICIÓN DE SERVIDUMBRE LEGAL DE ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES** para desarrollar las actividades de producción, generación, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía, así como, la transmisión de energía. También mediante esta ley, se podrá acudir para constituir todas las servidumbres en la etapa de exploración de energías renovables, como por ejemplo las de la energía geotérmica.

ARTÍCULO 7º. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA. Será competente de manera privativa para conocer del Proceso de Imposición de Servidumbre Legal de Energías Renovables No Convencionales el juez de la jurisdicción donde esté ubicado el bien inmueble que deba soportar la imposición de la servidumbre, sin importar si el demandante es una persona jurídica de carácter privado o público. La competencia frente a la cuantía se determinará por el valor del avalúo catastral del predio.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

ARTÍCULO 8º-. REQUISITOS DE LA DEMANDA. La demanda de Imposición de Servidumbre Legal de Energías Renovables No Convencionales deberá contener los siguientes requisitos.

A la demanda resultan aplicables los requisitos contenidos en el artículo 82 del Código General del Proceso, y los anexos deberán sujetarse a las disposiciones del artículo 84.

1. Identificación de las partes en debida forma.
2. Certificado de tradición y libertad del inmueble pretendido por el demandante; salvo que se trate de un bien baldío sin folio de matrícula inmobiliaria.
3. Descripción clara de las pretensiones para la Imposición de la Servidumbre Legal de Energías Renovables No Convencionales.
4. Descripción fáctica de la servidumbre que comprenda; i). datos del predio, ii). valor de la indemnización, iii). identificación general del predio e iv). identificación de las áreas pretendidas para la servidumbre.
5. Solicitud para que se autorice en el auto admisorio la constitución del depósito judicial del valor de la indemnización, el cual será requisito para continuar con la siguiente etapa procesal so pena de desistimiento tácito.
6. Plano general de la afectación de servidumbre.
7. Dictamen pericial de tasación de perjuicios de que trata el artículo 4º de la presente ley.
8. Dirección física o electrónica para surtir la notificación efectiva de las partes.

ARTÍCULO 9º-. ADMISIÓN DE LA DEMANDA Y TRÁMITE. Si la demanda reúne los requisitos establecidos en la presente ley, el juez competente la admitirá imprimiéndole el trámite de un proceso verbal sumario si es de mínima cuantía, y verbal si es de menor y mayor cuantía; de haberlo solicitado la parte interesada, ordenará; i). la entrega anticipada de las áreas de servidumbre conminando al comandante de policía de la jurisdicción para que realice el acompañamiento para el ingreso al predio, ii). la constitución del depósito judicial a órdenes del juzgado de conocimiento por el valor de la indemnización de perjuicios resultante en el avalúo aportado como prueba con la demanda, y, iii). la inscripción de la demanda en el Folio de Matrícula Inmobiliaria. Salvo que se trate de un bien baldío sin folio de matrícula inmobiliaria.

La parte demandante notificará el auto admisorio a la parte demandada de conformidad con el artículo 8º de la ley 2213 del 2022 o como lo establecen los artículos 291 y 292 del Código General del Proceso según sea el caso. Si el demandado se notifica por conducta concluyente el juzgado de conocimiento lo hará en los términos del artículo 301 del Código General del Proceso.

En el evento que se imposibilite la notificación personal o por aviso del o los demandados, el juez ordenará su emplazamiento y designará un curador *ad-litem* para que lo represente. El curador *ad-litem* no podrá oponerse al avalúo de perjuicios.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Si el predio es un bien baldío de la nación, se ordenará en el auto admisorio de la demanda a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Zona, que se materialice la apertura de un Folio de Matrícula Inmobiliaria del bien inmueble, como titular la Agencia Nacional de Tierras en cabeza del Estado, con el fin de proceder la medida cautelar de registro de la demanda.

ARTÍCULO 10º-. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, AUDIENCIA DE DECRETO Y PRÁCTICA DE PRUEBAS, Y SENTENCIA. El demandado, dentro del término de traslado de la demanda, podrá oponerse exclusivamente al valor del avalúo de indemnización de perjuicios. Para ello, deberá aportar un avalúo que cumpla con las características de un dictamen pericial, el cual debe ser presentado por un perito evaluador que reúna los requisitos establecidos en el artículo 226 del Código General del Proceso. Además, dicho avalúo debe ajustarse a las reglas dictadas en el artículo 228 del mismo código.

En el evento en que la parte interesada en la oposición del avalúo presentado con la demanda no esté de acuerdo con dicho valor y no cuente con los recursos económicos para la elaboración del dictamen de refutación de que trata este artículo, podrá solicitar el amparo de pobreza consagrado en el artículo 151 y siguientes del Código General del Proceso.

Para el decreto y práctica de pruebas se hará con el procedimiento establecido en el artículo 372 y 373 del Código General del Proceso, incluyendo la etapa de conciliación si existiere ánimo conciliatorio entre las partes.

Practicadas las pruebas solicitadas por las partes y las de oficio de llegarse a decretar, el juez ordenará correr traslado para que las partes presenten sus alegatos de conclusión y proferirá sentencia de única o primera instancia según la competencia que por la cuantía asigne según las reglas del Código General del Proceso. En la sentencia se ordenará; i) la Imposición de la Servidumbre Legal de Energías Renovables No Convencionales, ii) la inscripción de la sentencia en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del predio objeto de gravamen, iii) la fijación de la indemnización de los perjuicios de la servidumbre legal de energías renovables No Convencionales y iv) la entrega de la suma determinada a la parte demandada. De ser superior el monto ordenado respecto del consignado, esta diferencia deberá a ponerse a disposición del despacho dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la providencia. De igual forma ordenará a la Policía Nacional el acompañamiento necesario para que el Industrial pueda de manera efectiva hacer el uso y goce de la servidumbre impuesta. En caso de que, el demandado o sus subalternos o dependientes, por cualquier medio impida u obstaculice el ejercicio de la servidumbre, el juez de conocimiento de oficio o a petición de parte oficiará a la fiscalía general de la Nación para que se investigue el presunto delito de fraude a resolución judicial.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para el presente trámite no son admisibles ningún tipo de excepciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Sólo serán indemnizables las circunstancias reales y actuales del predio al momento de la etapa de negociación directa y el envío de la comunicación de la que trata el numeral segundo del artículo tercero (3) de la presente ley.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

ARTÍCULO 11°. Al propietario, poseedor, tenedor u ocupante del predio gravado no le es permitido realizar en éste, acto u obra alguna que pueda perturbar, alterar, disminuir, hacer incómodo o peligroso el ejercicio de la servidumbre, tal como ésta haya quedado establecida, según los planos del proyecto respectivo.

ARTÍCULO 12°-. REGISTRO. La escritura pública de constitución de servidumbre, el laudo arbitral o la sentencia judicial que ordene la imposición de servidumbre, deberán inscribirse en el Folio de Matricula Inmobiliaria del predio objeto de esta.

ARTICULO 13°-. CONCURRENCIA DE SERVIDUMBRES. Las servidumbres de ocupación de terrenos también se podrán establecer sobre predios ocupados por otros titulares de derechos para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, siempre que con su ejercicio no se interfieran los derechos de éstos.

En el evento en que los interesados involucrados no llegaren a ningún acuerdo para llevar a cabo las actividades concurrentes, el Ministerio de Minas y Energía fijará los parámetros técnicos que permitan la ejecución de unas y otras, teniendo en cuenta los programas técnicos aprobados, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para las partes, sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar.

ARTÍCULO 14°. Las disposiciones contenidas en la presente ley no reemplazan lo contenido en otras disposiciones de carácter especial y, en su lugar, todo aquello que no esté regulado en la presente ley se remitirá expresamente a lo regulado en la materia en la ley 1564 de 2012.

ARTÍCULO 15°. Régimen de Transición. Las reglas sobre competencia previstas en esta ley no alteran la competencia de los jueces para conocer de los asuntos respecto de los cuales ya se hubiere presentado la demanda.

ARTÍCULO 16°. Vigencia. La presente Ley regirá a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



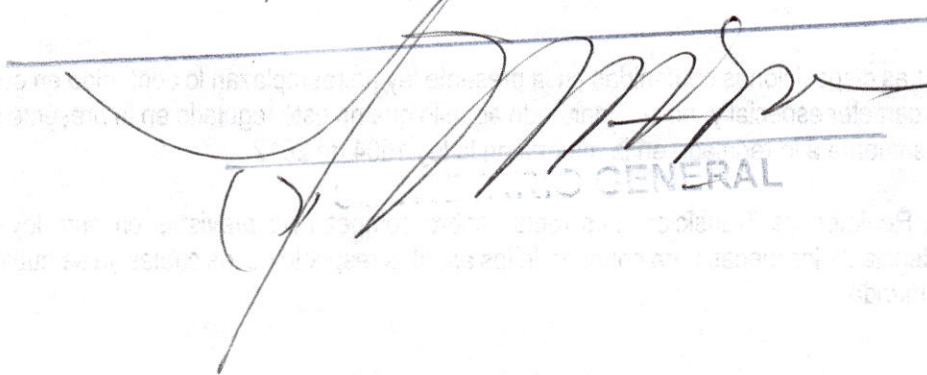
MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 91 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Miguel Angel Barreto Castillo



SECRETARÍA GENERAL

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- JUSTIFICACIÓN

Esta iniciativa surge en la discusión frente a las dificultades que vienen enfrentando numerosos proyectos e interesados en el desarrollo de proyectos de energía de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) en Colombia, y los planteamientos de abogados expertos en el sector como los son los doctores Edwin Mauricio Álvarez, Freddy Martin Coy Granados y Jhorman Alexis Álvarez Fierro, frente al hecho de que el procedimiento para las servidumbres en este sector "objeto de estudio que compromete una nueva realidad, adolece de regulación objetiva, y las normas que regulan el desarrollo de la energía convencional, que pudieran aplicarse por analogía, tienen vacíos, desactualizaciones y ambigüedades legales que no compiten con las necesidades prácticas y realidades jurídicas de las que requiere el sector de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), para encontrarse en armonía con los avances tecnológicos que permiten el desarrollo del sector, además de las necesidades ambientales que implica materializar el derecho a un medio ambiente sano, el principio de desarrollo sostenible y la consecuente transición energética que se requiere para proteger a las generaciones futuras".¹

Desde la expedición de la Ley 142 de 1994 el país ha impulsado el desarrollo de proyectos de infraestructura para los servicios públicos en Colombia, llevando a cabo iniciativas de desarrollo social y económico a las diferentes regiones del país orientadas principalmente a alcanzar los siguientes objetivos:

- i. **Incremento en la cobertura y acceso a los servicios públicos:** El desarrollo de los diferentes proyectos de infraestructura de servicios públicos ha permitido aumentar la cobertura nacional hasta llegar al 96,3% en el sector de energía eléctrica, 86,4% en acueducto, 76,6% alcantarillado, 66,8% gas natural conectado a redes, 81,6% en aseo y 43,4% en internet.
- ii. **Aporte al desarrollo económico y social del país y sus regiones:** Los servicios públicos tienen actualmente un aporte en el PIB de 6,5% y generan alrededor de 105.000 empleos llevando equidad y progreso a las diferentes regiones de Colombia a través del acceso a los servicios públicos.

Desafortunadamente, los proyectos de infraestructura de servicios públicos enfrentan cada vez mayores dificultades en temas relacionados con la gestión predial de servidumbres que amenaza su desarrollo - especialmente en lo que se refiere al desarrollo de proyectos de energía eléctrica, tanto

¹ Documento de trabajo de los abogados Edwin Mauricio Álvarez, Freddy Martin Coy Granados y Jhorman Alexis Álvarez Fierro.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

en generación, transmisión y distribución de energía - y, por consiguiente, la capacidad del Estado para cumplir la tan anhelada meta de llevar los servicios públicos a todas las diferentes zonas del país.

La Ley 56 de 1981, norma vigente, que establece los procedimientos para la imposición de servidumbres eléctricas y de acueducto, dada su fecha de promulgación, adolece de ambigüedades e inconsistencias frente al régimen legal actual para la prestación de los servicios públicos, que deben ser subsanadas, teniendo en cuenta adicionalmente importantes modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico colombiano, como la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, las cuales impactan directamente el procedimiento.

Dichas ambigüedades han generado múltiples interpretaciones en su contenido que implican para los ejecutores de proyectos de servicios públicos y, en especial los de energía, mayores tiempos en lograr la disponibilidad de las áreas requeridas.

La Ley 1715 de 2014 "por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional" modificada por la Ley 2099 de 2021 "por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país" establecen el principal pilar regulatorio a partir del cual se ha ido estructurando en Colombia, la transición energética.

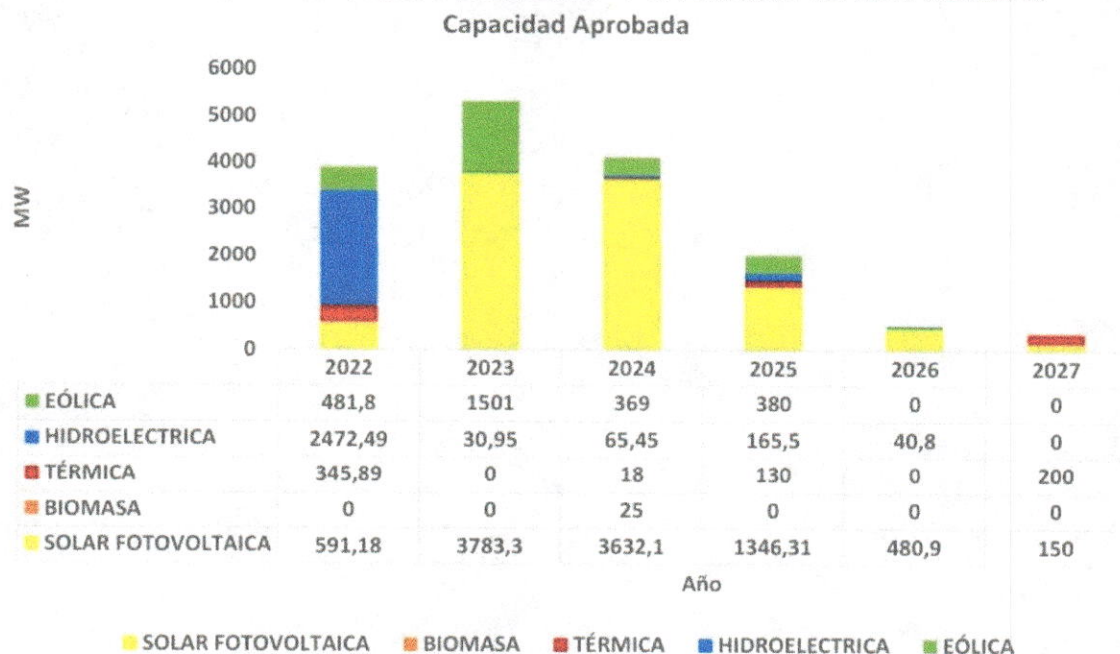
Con los desafíos actuales planteados por la transición energética y la creciente necesidad de incorporar a la matriz energética de Colombia nuevas Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) se han visto afectados por los temas de las dificultades planteadas por el marco normativo del licenciamiento ambiental, el conflicto con las comunidades y las consultas previas, así como el tema del manejo predial para la constitución de servidumbres necesarias en el mercado de la energía eléctrica para llevar a buen término los proyectos.

La importancia de los proyectos Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) es vital para ampliar la matriz de generación de energía en Colombia, frente a los desafíos de una demanda que crece por encima de lo que oferta el mercado. A pesar de la importancia de este tema, sigue existiendo un preocupante atraso en la entrada en operación y comercialización de energía, especialmente en proyectos fotovoltaicos, con el fin de integrarlos al Sistema Interconectado Nacional -SIN- y a las zonas no interconectadas.

En tal sentido, no se ha avanzado en la entrada de los proyectos FNCER previstos que entraran en 2023 y hay atrasos generalizados para los años siguientes 2024, 205 y 2026 de la capacidad aprobada por la UPME, así como hay retrasos en 82% de los proyectos de energías renovables ubicados en la Guajira, por los problemas de las líneas de transmisión Colectora y Cuestecitas y el 65% de los demás proyectos en el país en el 2023 respecto de los de los MW previstos que entraran en las subastas fncer de la UPME en 2019 y 2021. no han entrado a la capacidad instalada para generar electricidad.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

CAPACIDAD APROBADA EN SUBASTAS 2019 2021 - POR CARGO POR CONFIABILIDAD



Fuente: <https://www.energiaestrategica.com/entrarian-en-operaciones-5-300-mw-eolicos-y-solares-en-colombia-durante-el-2023/>

A la fecha, si bien se cuenta con un aumento de la capacidad instalada cercana a los 20.000 MW, gracias en gran parte a la entrada de las 2 turbinas de Hidroituango en el 2022 y a que en el 2023 se mostró un crecimiento significativo en la capacidad de generación de energía renovable en Colombia, con la entrada en operación de 25 proyectos solares, sumando 208 megavatios (MW), sigue preocupando el atraso con que están entrando a operar este tipo de proyectos.

Entre 2024 y 2025 se espera que entren en operación 119 proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER); sin embargo, el 46% de ellos (2.400 MW) está todavía tramitando permisos ambientales o técnicos, por lo que su fecha probable de entrada sobrepasa o está al límite de vencimiento de su Fecha de Puesta en Operación (FPO).

Así lo arrojaron datos de la Asociación de Energías Renovables (SER Colombia), según los cuales, en promedio, solo por permisos, licencias y papeleos, el inicio de operación de un proyecto de pequeña escala tarda entre tres y seis años.

Para el gremio, **estos tiempos de entrada se reducirían a la mitad si se cumplen los plazos normativos de trámites** y se definen términos para los permisos que no los tienen.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Y es que los informes de SER Colombia —en los que se monitorearon el año pasado más de 172 trámites ante entidades regionales y nacionales—, evidenciaron que, tras ocho meses de articulación entre el gremio, las empresas y el Gobierno (Presidencia, MinMinas, Anla y Upme), se registró un progreso del 58% sobre los trámites, con un 37% de ellos completamente resueltos.

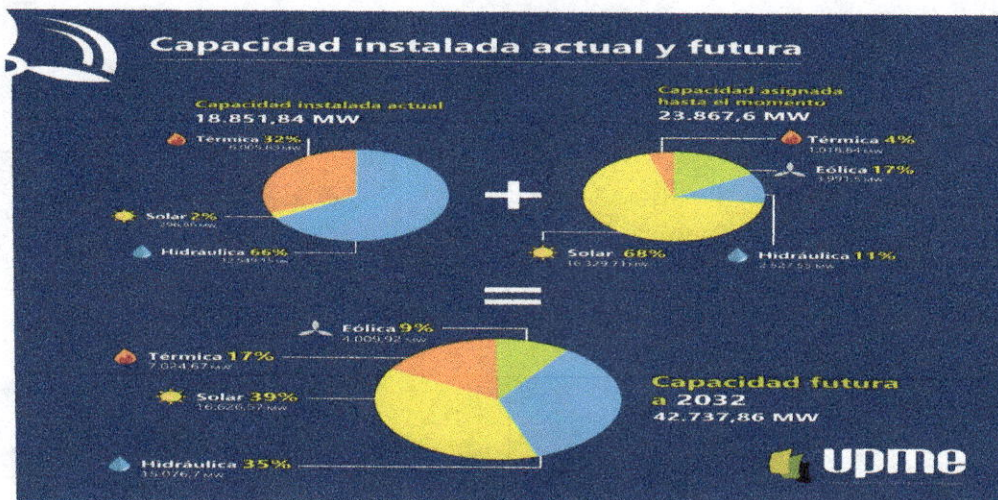
Pero, pese a este esfuerzo, **solo se ejecutó el 36% de los 41 proyectos que iban a entrar en 2023**. Los demás fueron pospuestos para 2024-2025. Esto refleja, entonces, la necesidad de acciones regulatorias complementarias para simplificar y agilizar los procesos.

De hecho, entre las preocupaciones que dio a conocer la Contraloría General de la Nación, tras el resultado de la subasta de energía pasada, en la cual se asignaron 4.441 megavatios (MW) de plantas solares nuevas (99%) y 48 MW de plantas térmicas (1%), está que no habría garantías de que toda esta energía entre en operación y a tiempo.

Entre otras cosas, al ente le preocupan los tiempos de construcción de las plantas y todo lo que ello implica, como las licencias ambientales, las audiencias públicas, las servidumbres y las relaciones con las comunidades.

Como vemos en el cuadro que presentamos a continuación, la demanda de energía en Colombia prevista por la UPME para el año 2032 establece una capacidad instalada de 42.773 MW, con un cambio significativo en nuestra matriz energética en donde la energía proveniente de fuentes solares pasaría del 3% hoy al 39% en el 2032. Dados los actuales atrasos, consideramos que si no se toman acciones regulatorias urgentes, este plan de capacidad futura no se podrá cumplir.

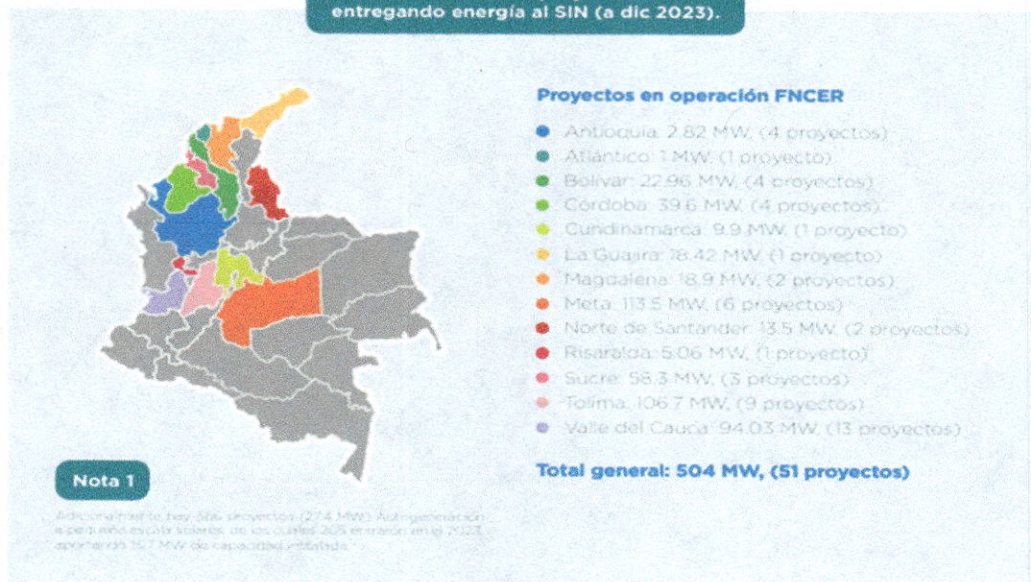
CAPACIDAD INSTALADA ACTUAL Y FUTURA



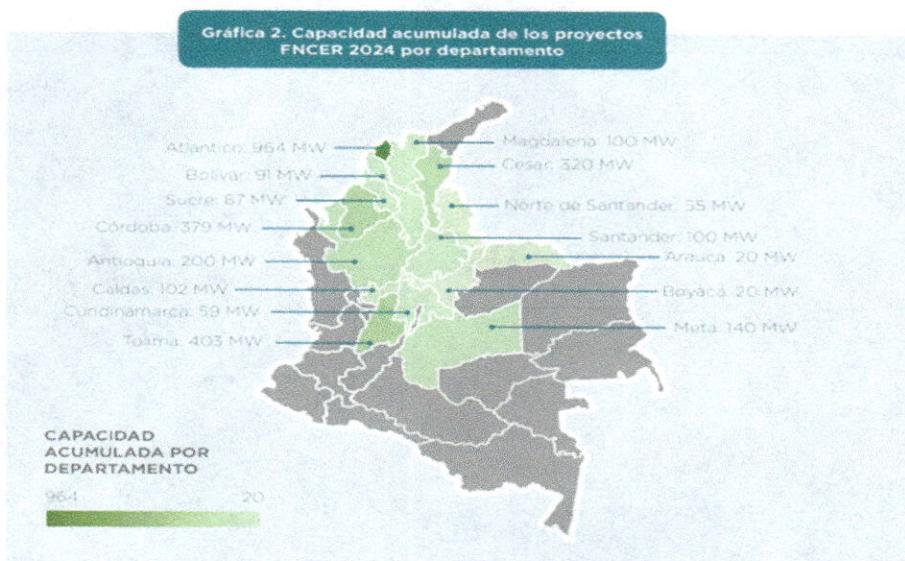
Ubicación de los proyectos FNCER entregados en el año 2023

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Gráfica 1. Ubicación proyectos FNCER entregando energía al SIN (a dic 2023).



CAPACIDAD ACUMULADA DE PROYECTOS FNCER POR DEPARTAMENTOS



A pesar de los esfuerzos regulatorios, uno de los mayores cuellos de botella de los proyectos de energías renovables es el atiente a la constitución de servidumbres legales para el desarrollo de

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

proyectos de energía y la congestión que se viene generando en los Juzgados de las ciudades como Bogotá y Medellín en donde por la normatividad actual las empresas e industriales interesados en el desarrollo de proyectos de fuentes de energía eléctrica no convencionales han decidido acudir para el trámite judicial de imposición de servidumbres reglado por la mencionada ley 56 de 1981 y el Código General del Proceso, que en materia de competencia territorial les es más conveniente.

Adicionalmente, y dado que en muchas oportunidades los interesados que desarrollan proyectos son entidades territoriales o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, el trámite toma más tiempo ante la necesidad de acudir ante la Corte Constitucional o la Corte Suprema de Justicia para definir el conflicto de jurisdicción de competencias que se presenta en materia de diferencias respecto de la interpretación de lo regado en el artículo 15 del Código General del Proceso, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 1073 de 2015, donde se hace remisión expresa al Código General del Proceso en caso de existir vacíos en el trámite de dicho asunto (art. 2.2.3.7.5.5), al igual que con el artículo 27 de la Ley 56 de 1981.

Uno de los retos a destacar en los proyectos de infraestructura lineal de servicios públicos es la agilidad en la disponibilidad predial de servidumbres, bien sea a través de mecanismos de constitución voluntaria o de imposición por vía judicial, que permitan contar con las áreas objeto del trazado con anterioridad al inicio de las obras, para evitar retrasos en los cronogramas y consecuentemente en las fechas de puesta en operación previstas.

Frente a las servidumbres de energía eléctrica, debe señalarse que su naturaleza es de carácter legal y su aplicación proviene por ministerio de la Ley (Artículo 18 de la Ley 126 de 1938), lo cual genera que su constitución o imposición se realiza con el propósito de materializar el interés general propio de los servicios públicos y con independencia de la voluntad del propietario del predio.

Ante la ausencia de acuerdo voluntario para la aplicación de la servidumbre, procede su imposición por intermedio de la intervención de las autoridades judiciales competente, mediando una justa indemnización por los perjuicios a causar, con el fin de proporcionar la facultad legítima del ejercicio efectivo y los medios necesarios para el acceso, construcción y ejecución de las obras que se requieran para el ejercicio de la actividad del servicio público.

Así las cosas, el objetivo general del Proyecto de Ley es fijar reglas claras ante vacíos o deficiencias de la regulación actual para el trámite de las servidumbres de **LA INDUSTRIA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES**, armonizando su contenido con las normas procesales vigentes, con el fin de garantizar la eficacia a los operadores judiciales en la aplicación de la normatividad que regula estos casos.

Lo anterior, se justifica en el cometido constitucional de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, lo cual constituye un asunto estratégico para el país por tratarse de una actividad económica nacional de interés general, justificándose plenamente que el legislador se ocupe de regular el ejercicio de estas servidumbres, para dotar al Estado y a los ejecutores de los proyectos, de herramientas jurídicas expeditas, eficaces y concordantes con el orden

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

jurídico actual para la prestación de servicios públicos que contribuya con el desarrollo económico y social del país.

Con la esta reforma, se pretende dejar en el pasado los traumatismos para la aplicación de los requisitos formales exigibles para el estudio de la admisión de las demandas, la fijación y práctica efectiva de las diligencias de inspección judicial, la designación, posesión y práctica de la prueba pericial que evalúe los daños causados con la imposición de una servidumbre y superar las demoras de los procesos judiciales por la dificultad de encontrar profesionales evaluadores idóneos y que cuenten con las acreditaciones exigibles actualmente para el ejercicio pericial.

Para tener indicadores objetivos, un promedio estudiado a partir de más de 854 procesos judiciales en diferentes distritos judiciales, arroja que transcurren más de 100 días entre la presentación de la demanda del proceso de servidumbre y la práctica de la diligencia de inspección judicial con la autorización para realizar trabajos necesarios para la prestación de servicios públicos.

Entre un grupo de 272 procesos de servidumbre que a la fecha cuentan con sentencia en diferentes distritos judiciales del país, se ha encontrado que transcurren 391 días en promedio entre la fecha en que se radica la demanda para su admisión y se adelanta el correspondiente trámite y, la fecha en que se profiere la sentencia de primera instancia.

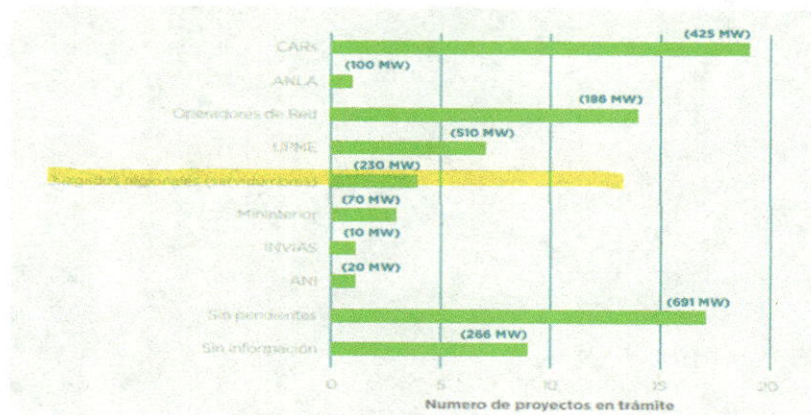
Así mismo, otro indicador arroja que entre un grupo de 740 procesos en diferentes Juzgados del país, están en trámite judicial desde hace más de 436 días en promedio y no se ha proferido sentencia de primera instancia.

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente el 20% de los proyectos FNCER previstos para el 2024 tienen retrasos ocasionados con la gestión predial y el trámite de servidumbres ²

² https://ser-colombia.org/wp-content/uploads/2024/01/PORTAFOLIO_2024.pdf

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

**Gráfica 3. Número y capacidad de proyectos
FNCR 2024 en trámite por entidad**



Fuente: Ser Colombia, diciembre 2023.

Así, ante estas dificultades, el proyecto propuesto busca solucionar carencias de procedimiento en cuanto a claridad, pertinencia, suficiencia y actualidad de la regulación que prevé la Ley 56 de 1981.

El proyecto que se somete a consideración está en armonía con los principios constitucionales, el régimen legal de materias como la avaluatoria, de tierras, de Servicios Públicos y el Código General del Proceso, toda vez que al propietario del predio que recibe la servidumbre se le reconoce plenamente la indemnización correspondiente por cualquier daño o restricción derivada del ejercicio de la servidumbre y que se le ocasione a su derecho de dominio, así como también, se le reconoce la indemnización al poseedor, ocupante o titular de mejoras que resulten intervenidas por los daños, dentro de un proceso judicial justo, eficiente y garantista (debidamente actualizado al régimen de la oralidad que implementó el Código General del Proceso).

La presente iniciativa tiene por objeto fijar reglas claras ante vacíos o deficiencias y fijar un régimen diferenciado para el avalúo, constitución e imposición de servidumbres legales de energías renovables no convencionales.

Para tal efecto, se establece una etapa de negociación directa, como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción ordinaria, con el propietario o la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, poseedor, ocupante, o dueño de mejoras del predio sobre el cual según sea el caso, así como la posibilidad de que las partes puedan pactar las diferencias mediante los mecanismos alternativos de solución de conflictos, de acuerdo con la ley 1563 del 2012, mediante el acuerdo de someter la decisión y dirimir las diferencias ante un tribunal de arbitramento.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

De la misma manera, la propuesta normativa señala que el juez competente para los procesos de servidumbres -por el factor territorial- es precisamente el del lugar en donde se encuentre ubicado el inmueble, sin importar la calidad o naturaleza del demandante, solucionando los múltiples conflictos de jurisdicción con ocasión del trámite del proceso judicial de servidumbre que prevé la Ley 56 de 1981, conflictos frente a los cuales existen posturas judiciales opuestas entre la Jurisdicción Civil y la Contencioso Administrativa.

De esta forma, el presente proyecto de Ley es una oportunidad para que el legislador adopte una regla aplicable que evite dilaciones en los procesos por estas circunstancias. Por ello, la propuesta normativa persigue definir con claridad los requisitos de forma que deben acompañarse con la demanda y prever las particularidades aplicables a los predios baldíos. Así mismo, el proyecto pretende solucionar eventos en que no es posible realizar un inventario de las condiciones físicas del predio, estableciendo que en este caso, será exigencia tener dicho inventario cuando se pueda ingresar al predio.

En tal sentido, se crea un proceso de imposición de servidumbre legal de energía renovables no convencionales imprimiéndole el trámite de un proceso verbal sumario si es de mínima cuantía, y verbal si es de menor y mayor cuantía. Adicionalmente, con la precisión de los requisitos que deben cumplir los peritos que presten sus servicios para la práctica de las pruebas en proceso de imposición de servidumbres, se busca favorecer que la prueba se recaude en beneficio del principio de economía procesal y la celeridad, despejando controversias e impugnaciones generales al interior del proceso respecto de la idoneidad y acreditación.

A manera de síntesis, es dable afirmar que el proyecto de ley tiene como propósito principal llevar a cabo un proceso de actualización y especialización del régimen jurídico aplicable a la imposición de servidumbres, así como el del avalúo de los perjuicios y tasación de daños, adicionado a la posibilidad de dirimir las controversias a través de un proceso arbitral en el sector **LA INDUSTRIA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES**, con lo cual a su vez permite una adecuada armonización con las normas procedimentales vigentes, la protección del interés general y el desarrollo de principios de justicia social en los procesos judiciales en beneficio de los propietarios o tenedores de los predios.

2.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES LEGALES

A. Constitución política de Colombia

El **artículo 79** de la CPC, establece el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

El **artículo 80** donde establece la responsabilidad del estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental,

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

El **artículo 334** establece que corresponde al estado de la dirección general de la economía, para lo cual intervendrá, entre otros asuntos, en los servicios públicos y privados buscando el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Los **artículos 367, 368, 369 y 370** que incluyen diversas previsiones para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como asegurar su calidad, control eficiencia.

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

(...)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

B. Leyes de la República

Ley 126 de 1938, sobre suministro de luz y fuerza eléctrica a los Municipios, adquisición de empresas de energía eléctrica, de teléfonos y de acueductos e intervención del Estado en la prestación de los servicios de las mismas empresas.

Ley 56 de 1981, por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.

Ley 697 de 2001, mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones. Declarando el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE) como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales de manera sostenible con el medio ambiente y los recursos naturales.

Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Ley 143 de 1994, establece el régimen de las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, que en lo sucesivo se denominarán actividades del sector, en concordancia con las funciones constitucionales y legales que le corresponden al Ministerio de Minas y Energía.

Ley 1665 de 2013, "Por medio de la cual se aprueba el "Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)".

Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, que regula el trámite de los procesos de servidumbre y expropiación.

Ley 1715 de 2014, "Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional". Tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las Fuentes No Convencionales de Energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las Zonas No Interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético.

Ley 1844 de 2017 por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia. El artículo 2.1 aborda la visión a largo plazo relacionada con la mitigación, específicamente en referencia al mantenimiento del incremento de la temperatura promedio global muy por debajo de los 2°C y adelantar esfuerzos para limitarlo a los 1.5°C, reconociendo que esto reduciría significativamente los riesgos e impactos del cambio climático. Por su parte, el numeral 2 de este artículo caracteriza la implementación del Acuerdo para que este refleje la equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Este lenguaje al mismo tiempo que reconoce la diferenciación existente permite que la implementación construya sobre esta de manera dinámica en función de la evolución de las diferentes circunstancias nacionales.

Ley 2099 de 2021 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones."

C. Decretos del Gobierno Nacional

Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015.

Decreto 2143 de 2015 "Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, Decreto 1073 de 2015, en lo relacionado con la definición de los lineamientos para la aplicación de los incentivos establecidos en el Capítulo 111 de la Ley 1715 de 2014."

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Decreto 1543 de 2017 “por el cual se reglamenta el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía, FENOGE, adicionando una Sección 5 al Capítulo 3 del Título III de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015”

Decreto 0570 de 2018, marzo 23, por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones.

Decreto 829 de 2020, Por el cual se reglamentan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1715 de 2014, se modifica y adiciona el Decreto 1625 de 2016, único Reglamentario en Materia Tributaria y se derogan algunos artículos del Decreto 1073, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.

Decreto 1302 de 2022, julio 25, por el cual se adiciona una Subsección 8.2. a la Sección 8, Capítulo 8, Título III, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, con el fin de reglamentar las transferencias del sector eléctrico con destino a comunidades indígenas, de las que trata el artículo 289 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Decreto 1475 de 2022, agosto 03, por el cual se adiciona una Subsección 8.3. a la Sección 8, Capítulo 8, Título III, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, con el fin de reglamentar las transferencias del sector eléctrico con destino a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las que trata el artículo 289 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

3.- IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estipula que se debe explicitar en la exposición de motivos de toda iniciativa legislativa el impacto fiscal que esta pueda tener. Ahora bien, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal ni contempla compromisos fiscales sobre el Presupuesto General de la Nación, ni sobre los presupuestos de las entidades territoriales por no contener ninguna medida que implique la ordenanza de gastos o comprometer recursos del PGN.

Sin embargo, es menester recordar que, y dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, lo mencionado por la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, en donde se señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.”

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, ***corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.*** El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Negrilla y cursiva fuera de texto)

H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

4.- CONFLICTO DE INTERÉS.

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5a de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo éstos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



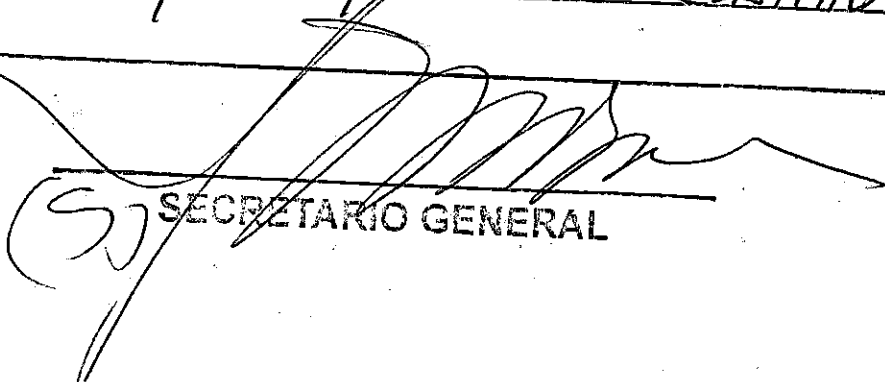
MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA CA

Secretaría General (Art. 109 y 110 Ley Org. del 1992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 91 Acto Legislativo Nº. con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Miguel Angel Barreto Castillo


SECRETARIO GENERAL