



Entidad originadora:	Ministerio de Minas y Energía
Fecha:	12 de julio de 2022
Proyecto de Decreto:	<i>“Por el cual se expiden lineamientos para facilitar la coexistencia de proyectos ante eventuales casos de superposiciones parciales o totales entre proyectos del sector minero energético”</i>

## 1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

El artículo 332 de la Constitución Política de Colombia establece que “[e]l Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.” Por su parte, el artículo 333 de la Constitución establece que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común (...)”.

De igual forma, el artículo 334 de la Constitución Política dispone que el Estado intervendrá por mandato de la ley, entre otros, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo y en los servicios públicos para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Particularmente, sobre los servicios públicos, el artículo 365 de la Constitución dispone que los mismos “(...) son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Así mismo, estipula que “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 (...)”.

En el marco de estas disposiciones constitucionales, en el sector minero energético se llevan a cabo diferentes actividades para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables y de las fuentes de energía; ello, entre otras cosas, para la prestación de los servicios públicos de energía y gas. Así entonces, las actividades del sector comprenden: (i) la prospección, la exploración, la construcción y el montaje, la explotación, el transporte, la comercialización y el beneficio de minerales; (ii) la prospección, exploración sísmica, perforación exploratoria, producción, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo y de gas; y (iii) la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica. Esto, además de actividades de producción, transporte y almacenamiento de energéticos, como lo es el hidrógeno.

Ahora bien, en cuanto a las actividades del sector, el Ministerio de Minas y Energía ha venido identificando casos en los que las áreas, actividades, obras o infraestructura asociada a un proyecto del sector minero energético se superpone con otro proyecto del sector, lo cual ha generado incertidumbre sobre la forma en la que debe procederse para la coexistencia de los proyectos que se superponen entre sí. La superposición de los proyectos implica el traslape parcial o total de áreas



de dos o más proyectos, bien sea en superficie o subsuelo. También se han identificado casos en los que la superposición de proyectos se da por el traslape de acciones, actividades, obras e infraestructura asociadas a la ejecución de dos o más proyectos que hacen parte del sector.

Para el caso de proyectos del sector minero energético, la existencia de superposiciones comporta una complejidad adicional, pues, de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes 56 de 1981, 9 de 1989, 142 y 143 de 1994, 685 de 2001, 1715 de 2014, 2169 de 2021 y el Decreto 1056 de 1953, los proyectos asociados a la industria petrolera en las etapas de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución; industria minera en general; los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica; los proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios y, el desarrollo de las actividades de producción y utilización de fuentes no convencionales de energía, así como de producción y almacenamiento de hidrógeno verde, gozan de la connotación legal de utilidad pública e interés social. Lo anterior quiere decir que cuando se presenta un caso de superposición de proyectos del sector minero energético se está ante la concurrencia de actividades que son equiparables y ostentan el mismo rango legal, bajo el supuesto de ser catalogados como de utilidad pública e interés social. De ahí, que ningún proyecto del sector tenga prevalencia sobre otro por virtud de la Ley, salvo lo estipulado en el artículo 35 del Código de Minas cuando señala como zonas restringidas de minería aquellas *“áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público (...)”*

Ahora bien, es importante tener en cuenta que, actualmente, el ordenamiento jurídico no contempla disposiciones para la coexistencia de proyectos del sector minero energético. Para el caso del sector de hidrocarburos, el único antecedente que se tiene se encuentra en los artículos 18 y 19 de la Resolución 180742 de 2012, *“por la cual se establecen los procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.”* Establecen estos artículos:

**ARTÍCULO 18. ACUERDOS OPERACIONALES.** Cualquier trabajo en un área donde se tienen operaciones para la exploración y explotación de yacimientos convencionales de hidrocarburos o donde existen títulos mineros, y por lo tanto existe superposición parcial o total con otra actividad de hidrocarburos o con una actividad minera, el contratista interesado en la exploración y explotación de yacimientos no convencionales deberá propiciar un acuerdo con el titular para lo cual se surtirá el siguiente trámite.

1. Presentar a la persona natural o jurídica adjudicataria del título y/o contrato existente, un aviso formal y por escrito de la necesidad de ocupar terrenos para las actividades de exploración y explotación de los recursos.
2. Facilitar un acuerdo con la persona natural o jurídica adjudicataria del título y/o contrato existente con el objeto de establecer un cronograma de reuniones para presentar el plan de trabajo de la etapa de exploración de los yacimientos no convencionales.



3. Iniciar la etapa de negociación directa entre las partes con el propósito de pactar las condiciones para la coexistencia entre las distintas operaciones. Esta etapa no podrá superar los ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir del primer acercamiento.
4. En caso de no llegar a un acuerdo sobre las condiciones para la coexistencia de las operaciones se deberá levantar un acta, debidamente firmada por las partes, en la que conste las causas de la negociación fallida y los planes de actividades que cada una de las partes presentó para la negociación, planes que deberán remitirse junto con el acta al Ministerio de Minas y Energía. Si la persona natural o jurídica adjudicataria del título y/o contrato existente se abstiene de firmar el acta referida dentro del plazo para la negociación directa, el contratista informará por escrito de tal situación al Ministerio de Minas y Energía, o quien este delegue, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes”.

**ARTÍCULO 19. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO.** Si las personas naturales o jurídicas adjudicatarias del título y/o contrato existente no llegasen a un acuerdo sobre las condiciones para la coexistencia de las operaciones, el Ministerio de Minas y Energía, o quien este delegue escogerá un experto con experiencia relevante, entre dos hojas de vida propuestas por las partes en desacuerdo. El Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces tendrá un plazo no mayor a sesenta (60) días, para evaluar y escoger al experto, quien será contratado por los titulares del contrato y/o título minero, y su remuneración será pagada en partes iguales por las dos partes, en caso excepcional esta será asumida por la compañía contratante para exploración y explotación de yacimientos no convencionales.

El experto deberá entregar dentro de un plazo máximo de seis (6) meses, una memoria técnica con los estudios, argumentos y conceptos emitidos, con la mejor opción para la optimización de los recursos naturales a explotar, la cual será revisada por el personal técnico del Ministerio de Minas y Energía, o quien este delegue. Posteriormente, el Ministerio en conjunto con las Autoridades Mineras e Hidrocarburíferas señalarán, mediante acto administrativo, los trabajos que deberá realizar cada una de las partes.

Si bien los artículos señalados se refieren a superposición de proyectos, solo lo hacen respecto de superposición de títulos mineros con operaciones para la exploración y explotación de yacimientos convencionales de hidrocarburos, habiendo un vacío en la norma respecto de la superposición con proyectos del subsector de energía eléctrica.

En relación con el subsector minero, la normativa vigente solo contempla superposición entre actividades del propio subsector. Así entonces, el Código de Minas dispone:



**ARTÍCULO 63. CONCESIONES CONCURRENTES.** Sobre el área objeto de una concesión en la que se cuente con el Programa de Trabajos y Obras, podrán los terceros solicitar y obtener un nuevo contrato sobre minerales distintos de los de aquella si el concesionario no ha ejercitado el derecho a adicionar el objeto de su contrato, en los términos del artículo 62 anterior. En este evento las solicitudes de dichos terceros sólo se podrán aceptar una vez que la autoridad minera haya establecido, por medio de peritos designados por ella, que las explotaciones de que se trate sean técnicamente compatibles. Este experticio se practicará con citación y audiencia del primer proponente o contratista y la materia se resolverá al pronunciarse sobre la superposición de las áreas pedidas por los terceros.

**ARTÍCULO 185. SERVIDUMBRES ENTRE MINEROS.** Las servidumbres de ocupación de terrenos, ventilación, comunicaciones, tránsito y visita, también se podrán establecer sobre predios ocupados por otros concesionarios de minas siempre que con su ejercicio no interfieran las obras y labores de estos”.

Por otro lado, los artículos 34 y 35 del Código de Minas prevén la figura de zonas excluibles o restringidas de la minería, según los cuales *“No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.”* Igualmente se establece:

**Artículo 35. Zonas de minería restringida.** Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

- a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras de acuerdo con dichas normas;
- b) En las áreas ocupadas por construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de su dueño o poseedor y no haya peligro para la salud e integridad de sus moradores;
- c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente;
- d) En las playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte y cuya utilización continua haya sido establecida por la autoridad competente, si esta autoridad, bajo ciertas condiciones técnicas y



operativas, que ella misma señale, permite previamente que tales actividades se realicen en dichos trayectos;

e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando:

i. Cuento con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio;

ii. que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y

iii. que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio.

f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;

g) En las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;

h) En las zonas constituidas como zonas mineras mixtas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código.

Una vez consultadas las entidades a que se refiere este artículo, los funcionarios a quienes se formule la correspondiente solicitud deberán resolverla en el término improrrogable de treinta (30) días, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Pasado este término la autoridad competente resolverá lo pertinente.

Finalmente, para el subsector de energía no existe normatividad especial que permita dirimir conflictos que se puedan presentar por la eventual coexistencia de un proyecto eléctrico con otro proyecto del sector, o que estipule lineamientos para lograr acuerdos de coexistencia.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo –PND 2018-2022, en el Pacto por los recursos minero-energéticos, estableció como objetivo consolidar el sector como dinamizador del desarrollo de territorios poniendo en marcha un nuevo modelo de relacionamiento entre el Gobierno nacional y



los entes territoriales. El modelo se apoya en principios de coordinación y concurrencia nación territorio. Igualmente, en el Pacto por los recursos minero-energéticos se estableció que la institucionalidad minero-energética incluiría en sus procesos de planificación, el conocimiento y la información geocientífica del suelo y subsuelo como son sus potencialidades, y restricciones, así como los determinantes ambientales, las oportunidades para el desarrollo económico de la región, la multifuncionalidad de los usos en el territorio y la coexistencia entre las diferentes actividades productivas.

Teniendo en consideración este objetivo, y en atención a las complejidades prácticas que se han identificado en torno a la superposición de proyectos, el artículo 36 de la Ley 2099 de 2021 adicionó un párrafo 3 al artículo 17 de la Ley 56 de 1981, según el cual “[e]l Ministerio de Minas y Energía, o quien este delegue, creará un sistema electrónico público el cual albergará la información correspondiente a los proyectos de cada uno de los subsectores del sector administrativo de minas y energía, y establecerá lineamientos para promover la coexistencia de proyectos del sector minero energético.” Con esta disposición, el legislador facultó al Ministerio de Minas y Energía para establecer lineamientos para el tratamiento de casos de superposición de proyectos de todos los subsectores del sector minero energético, propendiendo por la coexistencia entre ellos.

Así entonces, en virtud de este mandato legal, se encuentra oportuno y conveniente establecer una regulación que propenda por facilitar la coexistencia entre proyectos del sector minero energético. Ello, con el fin de lograr la planeación y maximización del uso de los recursos minero energéticos. Para el efecto, es importante partir de la base de que la coexistencia debe comprender la posibilidad de que dos o más desarrolladores de proyectos suscriban acuerdos operacionales de coexistencia, entendidos estos como acuerdos pactados por la voluntad de las partes interesadas, con el fin de permitir el desarrollo concurrente de proyectos del sector. Sobre el alcance que deben tener esos acuerdos, se encuentra deseable que estos contemplen un mínimo de aspectos, tales como: responsabilidades de carácter socio-ambiental, operativo, técnico y de seguridad. Con ello, se asegura que la coexistencia ocurra cuando sea técnicamente viable, sin poner en riesgo la ejecución de determinada actividad del sector.

## **2. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes va dirigido:**

La resolución está dirigida a todos los agentes que desarrollen proyectos propios del sector minero energético, así como a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de Minería y demás autoridades mineras competentes, la Unidad de Planeación Minero Energética, la Comisión de Regulación de Energía y Gas y el Ministerio de Minas y Energía.



### **3. Viabilidad jurídica:**

#### **3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

El artículo 36 de la Ley 2099 de 2021 dispuso que el Ministerio de Minas y Energía, o quien este delegue, creará un sistema electrónico público el cual albergará la información correspondiente a los proyectos de cada uno de los subsectores del sector administrativo de minas y energía, y establecerá lineamientos para promover la coexistencia de proyectos del sector minero energético.

La anterior competencia, encuentra además complemento en los numerales 2, 3 y 4, del artículo 2 del Decreto 381 de 2012 establecen que corresponde al Ministerio de Minas y Energía formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles, así como la política en materia de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y desarrollo de fuentes alternativas de energía.

De igual forma, y según disponen los numerales 5 y 6 del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, son funciones del Ministerio de Minas y Energía formular, adoptar y coordinar las políticas relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país para asegurar que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables.

#### **3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

Tanto el artículo 36 de la Ley 2099 de 2021, como el artículo 2 del Decreto 381 de 2012 están vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano.

#### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

Se derogan expresamente los artículos 18 y 19 de la Resolución 180742 de 2012.

#### **3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

Una vez analizadas las normas que fundamentan el proyecto de acto administrativo *“Por la cual se expiden lineamientos para facilitar la coexistencia de proyectos ante eventuales casos de superposiciones parciales o totales entre proyectos del sector minero energético”* y consultada la base de datos de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía no se encontraron decisiones judiciales que puedan afectar o tener impacto sobre su expedición.



**3.5. Circunstancias jurídicas adicionales**

No hay circunstancias jurídicas adicionales.

**4. Impacto económico:**

La expedición de la resolución propuesta no genera un impacto económico en los recursos de la Nación.

**5. Viabilidad o disponibilidad presupuestal:**

No se requiere expedir un certificado de disponibilidad presupuestal para la expedición e implementación de la resolución propuesta.

**6. Estudios técnicos que sustenten el proyecto normativo (si cuenta con ellos)**

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Informe de observaciones y respuestas

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

Otro:

- a. Cuestionario de abogacía de la competencia

**Aprobaron:**

**PAOLA GALEANO ECHEVERRI**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica