DECRETO 884 DE 2017

(mayo 26)

D.O. 50.245, mayo 26 de 2017

por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Nota: Decreto declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-565 de 2017.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2016, y

CONSIDERANDO:

1. Aspectos generales

Que en la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el Gobierno nacional suscribió el 24 de noviembre de 2016 con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante Acuerdo Final;

Que el día 30 de noviembre de 2016, el Congreso de la República, adoptó la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera;

Que con base en la suscripción del Acuerdo Final se dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que como parte esencial de ese proceso, el Gobierno nacional está en obligación de implementar los puntos del Acuerdo, entre otras, mediante la expedición de normas con fuerza de ley;

Que el Acuerdo Final desarrolla ejes temáticos relacionados con i) una Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, y vi) implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos;

Que en el Acuerdo Final se da especial relevancia al enfoque territorial, entendido como el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y la adopción de medidas y acciones integrales para ser implementadas con participación activa de las comunidades;

Que el punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera contiene, entre otros temas, el pacto sobre “Reforma Rural Integral”, mediante el cual se busca contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural;

Que en el punto 1.2.5. se prevé que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) constituyen el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo, de conformidad con los criterios señalados en el Punto 1.2.2. de los Planes Nacionales derivados del Acuerdo Final;

Que según el punto 1.3. “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral” del Acuerdo sobre “Reforma Rural Integral”, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio, los cuales pretenden erradicar la pobreza

extrema, reduciendo en todas sus dimensiones la pobreza rural, así como la desigualdad, creando una tendencia hacia la mejora de los niveles de vida en la ciudad y en el campo;

Que la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 20017 definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley expedidos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, por lo que, el Gobierno nacional es consciente de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado Social de Derecho;

Que el contenido del presente Decreto ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por objeto facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto 1.3.1.3. del Acuerdo Final. En consecuencia este Decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto y el Acuerdo Final, así como el requisito de necesidad estricta de su expedición, tal como se expondrá en la presente parte motiva.

2. Requisitos materiales de validez constitucional

2.1 El juicio de conexidad objetiva

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva el presente decreto (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar o asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo; y (iii) no regula aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo;

Que según el punto 1.3. “Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral” del Acuerdo sobre “Reforma Rural Integral”, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio, los cuales pretenden erradicar la pobreza

extrema, reduciendo en todas sus dimensiones la pobreza rural, así como la desigualdad, creando una tendencia hacia la mejora de los niveles de vida en la ciudad y en el campo;

Que el Acuerdo también reconoce que para la solución al problema de las drogas ilícitas es necesario poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral, contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos, a través de la prestación eficiente de servicios públicos;

Que dentro del numeral 4.1.2., que contiene los objetivos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, se establece que este programa se implementará en el marco y como parte de la Reforma Rural Integral (RRI), entre cuyos objetivos se señala la provisión de infraestructura y servicios públicos, para lo cual resulta necesario establecer los lineamientos que permitan la adopción de un Plan Nacional de Electrificación Rural para adelantar los proyectos eléctricos;

Que las disposiciones contenidas en el presente decreto presentan total armonía con los principios, valores y reglas contenidas en la Constitución Política de Colombia;

Que el artículo 365 de la Constitución Política señala que: “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”;

Que el artículo 334 de la Constitución Política Colombiana dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual intervendrá 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 en el plano nacional y territorial, 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.

Estas disposiciones constitucionales son el reflejo de la importancia de los servicios públicos, especialmente los domiciliarios, porque en ellos, como dice la doctrina “descansa la vida social: la de cada individuo y la de la sociedad en la que se inserta”;

Que igualmente, la doctrina extranjera también ha aceptado el hecho de que la prestación de servicios públicos no es una simple actividad de soberanía, sino una actividad indispensable para la vida en sociedad, lo que justifica muchas notas distintivas del régimen jurídico que se adopta en esta materia. La prestación de estos servicios está dirigida a la utilidad general del público y en tal virtud, como consecuencia del carácter imprescindible para la vida social de estos servicios debe haber regularidad y continuidad en su prestación a todos los ciudadanos, para lo cual debe ser técnicamente posible la extensión del mismo;

Que la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-450 de 1995, manifestó lo siguiente: “El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”;

Que el modelo actual de expansión del sector eléctrico presenta dificultades para llevar el servicio de electricidad a la población que vive en las zonas rurales y no interconectadas;

Que los institutos especializados del país han considerado que “entre las diversas formas de energía, la eléctrica es la que más ha contribuido a elevar la calidad de vida de la sociedad porque permite a las comunidades asegurar el acceso a otros servicios básicos como la salud, la educación, la información, proponer las actividades sociales y productiva, mejorar el confort al crear ambientes más saludables y brindar más oportunidades para el desarrollo

económico”;

Que la implementación de soluciones energéticas estructurales y sostenibles en zonas aisladas y no interconectadas, con baja densidad de población y carencia en infraestructura básica, requieren de un entorno institucional y legal que tenga en cuenta las particularidades de la dinámica social, económica y ecológica de dichas zonas;

Que con el fin de contar con recursos para financiar la promoción y capacitación en el uso de energía eléctrica, capacidades organizativas de las comunidades para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras, asistencia técnica, eficiencia energética, en los términos del Plan Nacional de Electrificación Rural, se hace necesario habilitar la posibilidad de utilizar recursos de los fondos eléctricos FAER, FAZNI y PRONE para estos efectos;

Que con las medidas que se adoptan en el presente decreto, se materializan mecanismos tendientes a asegurar la oferta de energía eléctrica que permita atender el incremento de la demanda que se genere con la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural, mediante la agilización de los trámites para la ejecución de proyectos, aplicando por remisión algunos procedimientos de la Ley 1682 de 2013 y modificando disposiciones de la Ley 56 de 1981;

Que la aplicación de las disposiciones legales mencionadas en el considerando anterior así como la modificación señalada, solo puede ser establecida por una norma del mismo rango, con lo que se ampara e impulsa el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica, lo que garantiza la implementación y desarrollo del Plan Nacional de Electrificación Rural.

2.2 El juicio de conexidad estricta

Que el numeral 1.3.1.3. del Acuerdo, en desarrollo del eje “Reforma Rural Integral” señala que con el propósito de garantizar condiciones de vida digna, el Gobierno nacional diseñará

e implementará un Plan Nacional de Electrificación Rural, en adelante PNER;

Que la mención expresa contenida en el numeral 1.3.1.3 del Acuerdo sustenta la conexidad estricta exigida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, toda vez que su claridad contundente elimina toda posibilidad de inferencias genéricas o relaciones indirectas e incidentales.

2.3 El juicio de conexidad suficiente

Que en efecto, existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del numeral 1.3.1.3 del Acuerdo Final y la materia del presente Decreto ley, toda vez que este último regula lo respectivo a: Entidades competentes para implementar y adoptar el Plan Nacional de Electrificación Rural (PER) (artículo 1°), Criterios que deberá atender el PNER (artículo 2°), articulación de los mecanismos financieros para la implementación del PNER (artículo 3°); medidas tendientes a garantizar la oferta de energía eléctrica que permita atender el incremento de la demanda que se genere con la implementación del PNER, mediante la agilización de los trámites para la ejecución de proyectos (artículos 4° y 5°); participación ciudadana en relación al PNER (artículo 6°); una declaración general sobre la sujeción de las disposiciones del presente Decreto ley a los principios, valores y reglas de la Constitución Política de Colombia, con el objetivo de garantizar total sujeción y armonía del operador jurídico al ordenamiento jurídico superior (artículo 7°);

Que en virtud de lo anterior, existe total coincidencia entre las materias objeto de regulación y el contenido preciso del Acuerdo porque todas ellas constituyen un instrumento para su realización;

Que el presente Decreto ley refuerza el Principio Democrático, toda vez que incluye mecanismos de participación de las comunidades a las cuales están dirigidas las medidas;

Que la implementación de proyectos de energía en la ruralidad colombiana, implica el

estudio específico del territorio en aspectos tales como: contexto histórico, aspectos socioculturales, demografía, caracterización geográfica, ubicación espacial, vías de acceso, ecosistemas, condiciones climáticas, caracterización económica, condiciones de vida, aspectos políticos, aspectos ambientales relativos a zonas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), presencia de comunidades étnicas diferenciadas, oferta hídrica, potencial solar, entre otras;

Que en la actualidad, los habitantes de las regiones aspiran a ser protagonistas en las decisiones acerca de su participación en los procesos de desarrollo del posacuerdo, y en cómo desean que las instituciones externas realicen su intervención, ya que existen procesos que no son adecuados al territorio, de allí la importancia de la organización y cooperación de comunidades, a través de las cuales surjan procesos de paz y reconciliación, mediante plataformas de organizaciones sociales;

Que en este sentido, el artículo 6° del presente Decreto ley contiene mecanismos de participación ciudadana, incluida la intervención de comunidades y organizaciones rurales, que permiten garantizar que los proyectos de energización atenderán de primera mano las necesidades específicas de las poblaciones beneficiarias;

Que en virtud de lo anterior, es proporcional que el Gobierno nacional profiera este Decreto ley, toda vez que resulta más adecuado a los fines constitucionales perseguidos crear mecanismos de diálogo social con las comunidades directamente afectadas;

Que las medidas adoptadas en el presente Decreto ley presentan total armonía con leyes proferidas por el Congreso de la República como son: Ley 1757 de 2015 (artículo 111) Estatutaria de Participación Democrática y Ley 1715 de 2014 que regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional, en la cual se otorgan amplias facultades de reglamentación al Gobierno;

Que por lo anteriormente expuesto, debe concluirse que los parámetros esenciales de

regulación del presente Decreto ley están dados por la Constitución Política y por la ley; así mismo, la presente norma profundiza y materializa dichos parámetros constitucionales y legales.

2.4 Demostración de la Necesidad Estricta

Que la ausencia de Estado en áreas de difícil acceso, se refleja en las dificultades de esta institución para integrarse en las dinámicas regionales, ya que estas últimas muchas veces se regulan sin la presencia de la institucionalidad pública;

Que las experiencias recogidas en los diferentes procesos de paz desarrollados a nivel internacional y nacional, demuestran la necesidad de que, una vez firmados los acuerdos, el Estado intervenga con urgencia, especialmente en las zonas afectadas por el conflicto, no solamente con el objetivo de garantizar la seguridad del territorio, sino también con miras a implementar acciones que contribuyan al bienestar y buen vivir de las comunidades, en orden a evitar la repetición de las mismas situaciones que constituyeron la raíz del conflicto armado;

Que la reconciliación en un posconflicto está relacionada con los procesos de reconstrucción de confianza entre los ciudadanos y las instituciones estatales. De esta manera, uno de los factores que impiden la reconciliación es, entre otros, la incipiente presencia de instituciones estatales y procesos transicionales que puedan desarrollar un marco específico respecto a la capacidad del Estado;

Que así por ejemplo, uno de los retos inmediatos identificados para el posconflicto guatemalteco, fue generar una institucionalidad fuerte, que apoyado de organizaciones de la sociedad civil, pudiera ejecutar un conjunto de obras con mayor eficacia y propiedad en pro del desarrollo socioeconómico de los territorios;

Que los pasados acuerdos de paz celebrados en Colombia, han dejado como lección

histórica, que para la consolidación de dichos acuerdos, no es importante solamente que los actores violentos encuentren un espacio en la sociedad, sino también que las regiones que sufrieron el embate directo de la violencia se reincorporen, sin desventajas competitivas, al desarrollo general del país; lo anterior cobra un carácter urgente cuando las negociaciones de paz no se realizan simultáneamente con todos los grupos armados porque se genera el riesgo que el territorio objeto del acuerdo sea apropiado por grupos violentos diferentes16; 6

Que en virtud de lo anterior, resulta imperioso asegurar la presencia inmediata del Estado en la ruralidad colombiana y en tal virtud, el trámite del presente Decreto ley, resulta ser la medida más adecuada para lograrlo frente al trámite legislativo ordinario y el procedimiento legislativo especial, por las condiciones de urgencia institucional superlativa requeridas para la implementación material del Acuerdo Final en el territorio;

Que las medidas contenidas en el presente Decreto ley están dirigidas a garantizar la implementación material del Acuerdo Final en el territorio colombiano, en orden a obtener la realización efectiva del derecho a la paz;

Que la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final, no implica solamente la instalación de infraestructura física, sino la presencia material del Estado en el territorio como una herramienta para generar capacidades democráticas de las comunidades beneficiadas mediante la implementación de procesos participativos alrededor de proyectos energéticos;

Que en este contexto, la adopción urgente de normas tendientes a promover la electrificación de las zonas rurales del país, especialmente las más afectadas por el conflicto armado, es necesaria para asegurar y facilitar la implementación real del Acuerdo Final, y justifica el ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 2° del Acto Legislativo número 01 de 2016 con el objetivo de lograr una paz estable y duradera;

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER). El Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo técnico del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), elaborará y adoptará cada dos (2) años un Plan Nacional de Electrificación Rural para las Zonas No Interconectadas (ZNI) y para el Sistema Interconectado Nacional (SIN) estableciendo, entre otros, mecanismos que permitan la administración, operación y mantenimiento sostenible de las soluciones energéticas que se construyan para su uso.

La formulación del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) tendrá en cuenta las diferentes soluciones aplicables en materia energética, las necesidades reportadas por las entidades territoriales y las comunidades, y las condiciones socioambientales de los hogares, así como alternativas de electrificación individual o colectiva.

El contenido del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) se armonizará con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

Artículo 2°. Criterios del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER). Teniendo en cuenta los criterios contenidos en el punto 1.3.1.3. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Plan Nacional de Electrificación Rural de que trata el artículo anterior deberá propender por:

1. La ampliación de la cobertura eléctrica.

2. La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, para lo cual se

utilizarán de manera preferente Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE).

3. La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para propender por el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.

4. La capacitación en el uso adecuado de la energía para su sostenibilidad.

Artículo 3°. Articulación de los Fondos Eléctricos para la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER). Sin perjuicio de la destinación de cada uno de los Fondos FAER, FAZNI y PRONE, para la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural, el Ministerio de Minas y Energía establecerá criterios de priorización para que los proyectos que se presenten a cada uno de los correspondientes Comités de Administración para aprobación de recursos guarden coherencia con dicho Plan y con las priorizaciones regionales realizadas a partir de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Parágrafo 1°. A efectos de facilitar la aplicación de los criterios a que hace referencia el artículo 2º de este Decreto ley, en la asignación de los recursos de los Fondos FAER, FAZNI y PRONE el Ministerio de Minas y Energía definirá un valor máximo anual del valor proyectado de su recaudo para atender costos asociados a:

1. Promoción y capacitación en el uso de energía eléctrica y de capacidades organizativas de las comunidades para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras.

2. Asistencia técnica.

3. Eficiencia energética.

Parágrafo 2°. En los proyectos que se adelanten con recursos de los Fondos FAER, FAZNI y PRONE, además de las cargas residenciales podrá financiarse la supervisión e interventoría de los proyectos, así como usos productivos en el ámbito rural e instalaciones internas.

Parágrafo 3°. Para el establecimiento, adopción e implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), el Ministerio de Minas y Energía podrá articular y coordinar actividades y/o recursos con otros fondos públicos, entidades públicas, entidades de cooperación y asistencia internacional, organismos multilaterales, personas extranjeras de derecho público, organismos de derecho internacional, sector privado e iniciativas de la comunidad.

Parágrafo 4°. Se propenderá porque el Plan Nacional de Electrificación Rural sea financiado con recursos de los Fondos de que trata el presente artículo.

Parágrafo 5°. El Ministerio de Minas y Energía implementará lo previsto en este artículo en un plazo no mayor a un (1) año, contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto ley.

Nota, artículo 3º: Ver Resolución 4-0537 de 2018, M. de Minas y Energía.

Artículo 4°. Aplicación de la Ley 1682 de 2013. Para determinar los valores que se han de pagar por los predios o inmuebles afectados por proyectos y ejecución de obras de energía eléctrica, amparadas por la declaratoria de utilidad pública e interés social, así como para el saneamiento de tales predios, se dará aplicación a lo establecido en los artículos 21, 22, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 1682 de 2013, con excepción de la expropiación por vía administrativa.

Parágrafo. Para efectos de la aplicación de lo aquí dispuesto, se entenderá por entidad estatal al propietario del proyecto declarado de utilidad pública e interés social, sin importar que se trate de entidad pública o privada.

Artículo 5°. Modificación de la Ley 56 de 1981. Modifíquese el primer inciso del artículo 27 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:

“Corresponde al propietario del proyecto que lo haya adoptado y ordenado su ejecución, promover en calidad de demandante los procesos que sean necesarios para hacer efectivo al gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica”.

Artículo 6°. Participación ciudadana. El Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) se formulará con sujeción a los mecanismos de participación ciudadana previstos para el desarrollo de los Planes de Energización Rural Sostenible (PERS), incluida la intervención de comunidades y organizaciones rurales en el marco de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, los PDETs y el PNIS.

Artículo 7°. Principios. Las disposiciones contenidas en el presente Decreto ley se aplicarán conforme a los principios, valores y reglas previstas en la Constitución Política de Colombia.

Artículo 8°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica en lo pertinente la Ley 56 de 1981 y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 26 de mayo de 2017.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Minas y Energía,

Germán Arce Zapata.

---

16 Ministerio del Interior. Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, De

las Armas a la Democracia. Tomo II páginas 62, 63, 96, 97, 98, 214.