

República de Colombia



Libertad y Orden

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

RESOLUCIÓN NÚMERO 4 0247

( 15 MAR 2018 )

Por la cual se resuelve la solicitud de modificación de la fecha de puesta en operación del Proyecto denominado "Subestación Guayabal 230KV y líneas de transmisión asociadas" objeto de la Convocatoria Pública UPME-04-2013.

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA

En uso de las facultades legales, en especial la contenida en el artículo 5 del Decreto 381 de 2012 y en aplicación de lo dispuesto por el artículo 16 de la Resolución 18 0924 del 15 de agosto de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que la Unidad de Planeación Minero-Energética, en adelante UPME, realizó la apertura de la Convocatoria Pública UPME - 04 - 2013 cuyo objeto fue: "Selección de un inversionista y un interventor para el diseño, adquisición de los suministros, construcción, operación y mantenimiento de la subestación Guayabal 230 kV y línea de transmisión asociada", resultado de lo cual y mediante Acta del 04 de junio de 2014, se seleccionó como adjudicatario de la Convocatoria UPME 04 - 2013 a Empresas Públicas de Medellín ESP - EPM.

Que el Ministerio de Minas y Energía a solicitud de Empresas Públicas de Medellín ESP., ha concedido las siguientes prórrogas a la FPO del proyecto:

- Resolución 4 1129 del 23 de noviembre de 2016, fijando como nueva FPO el 07 de marzo de 2017.
- Resolución 4 0126 del 20 de febrero de 2017, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la anterior Resolución, fijando como nueva FPO el 25 de marzo 2017.

Que mediante comunicación radicada en el Ministerio de Minas y Energía el 13 de julio de 2017 bajo el No. 2017-045098, Empresas Públicas de Medellín ESP solicitó aplazar en CINCUENTA Y UN (51) días calendario la FPO del proyecto de la referencia.

I. CONSIDERACIONES DEL PETICIONARIO

EPM, expuso tres circunstancias "ocasionadas por fuerza mayor y demoras en los trámites para la modificación de la licencia ambiental, originados en hechos fuera del control de EPM y de su debida diligencia y que no obedecen a riesgos inherentes del proyecto" (...) por las cuales solicitó la prórroga de la FPO a partir del 25 de marzo de 2017, con lo que espera que se reconozcan los dineros pagados por EPM correspondientes al valor que el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales- ASIC le haya facturado mensualmente, en los términos establecidos en el numeral 5.5 del mismo anexo 1 de la Resolución CREG 022 de 2001.

59

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación de la fecha de puesta en operación del Proyecto denominado "Subestación Guayabal 230KV y líneas de transmisión asociadas" objeto de la Convocatoria Pública UPME-04-2013."

Se presentan las tres circunstancias expuestas por EPM:

| Análisis de la EPM S.A ESP   |   |                         |                  |
|--|---|-------------------------|------------------|
| Justificación de la Prórroga   | Causa del Retraso   | Periodo afectado        | Días solicitados |
| Auto de Inicio de Trámite de modificación de Licencia Ambiental<br><br>Numeral 1 del Artículo 2.2.2.3.8.1 Decreto 1076 de 2015 | Según manifestó EPM, teniendo en cuenta que la solicitud del Auto de inicio de trámite fue el 06 de diciembre de 2016, el día 12 de diciembre de 2016 debió expedir el citado Auto, lo cual ocurrió el 16 de diciembre de 2016, con lo que incurrió en 2 días de atraso.  | 12/12/2016 - 16/12/2016 | 2                |
| Visita<br><br>Numeral 2 del artículo 2.2.2.3.8.1 del Decreto 1076 de 2015  | EPM indica que teniendo en cuenta que la expedición del Acto de inicio de trámite de modificación de Licencia Ambiental fue el 06 de diciembre de 2016, la visita se debió haber realizado el 06 de enero de 2016, no obstante esta sólo culminó hasta el 14 de enero de 2017, con lo que se presentaron 7 días de atraso.  | 06/01/2017 - 12/01/2017 | 7                |
| Levantamiento de Veda<br><br>Parágrafo 5° del artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015                                    | Según manifestó EPM S.A ESP, teniendo en cuenta que realizó la solicitud de levantamiento de veda desde el 06 de diciembre de 2016 y que el término de duración de dicho trámite según lo indicado por la página del gobierno en línea es de <b>62 días hábiles, éste trámite</b> debió haber culminado el 6 de marzo de 2017, no obstante, dado que ello solo sucedió hasta el 17 de abril de 2017, se vieron avocados a un atraso de 42 días. | 06/03/2017 - 17/04/2017 | 42               |
| Total de días solicitados  |   |                         | 51               |

## II. CONCEPTO DEL INTERVENTOR DEL PROYECTO A.C.I. PROYECTOS S.A.S.

El Interventor del Proyecto "A.C.I. PROYECTOS S.A.S.", mediante oficio UPME 2017153006881 del 20 de octubre de 2017, presentó su estudio y conclusiones respecto de la solicitud de EPM, analizando cada una de las situaciones de la siguiente forma:

### 2.1 Auto de Inicio del Trámite Modificación Licencia Ambiental

El interventor del proyecto dio la razón a EPM, reconociendo un presunto atraso de dos (2) días calendario, manifestando lo siguiente:

(...) "de acuerdo con el Artículo 2.2.2.3.6.1 indica que la Autoridad Ambiental de manera inmediata procederá para expedir el acto de inicio de trámite de modificación, sobre este punto en particular se detalla que en los 5 días hábiles siguientes se debe realizar reunión de presentación de resultados de la verificación preliminar de documentos, se realizó la reunión el 12 de diciembre de 2016, sin embargo solo hasta el 16 de diciembre de 2016 se obtuvo el auto 6258 de inicio del trámite de modificación de la licencia ambiental, por lo que se contabilizan dos días calendario desde el segundo día hábil a la aprobación de la información y se realizó entre el 14 y el 16 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta lo anterior se contabilizan DOS (2) días calendario adicionales a lo establecido en el decreto mencionado." (Subrayado y negrillas fuera de texto).

### 2.2 Visita por Parte de la Autoridad Ambiental al Proyecto

Para este caso el Interventor manifiesta que "Expedido el auto de inicio, el Artículo 2.2.2.3.8.1 contempla que en 15 días hábiles se debe realizar visita al proyecto, situación que se cumplió para el proyecto el 6 de enero de 2017, sin embargo la visita por parte de la Autoridad se realizó el 12 de enero de 2017, lo que contabiliza 5 días calendario." (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación de la fecha de puesta en operación del Proyecto denominado "Subestación Guayabal 230KV y líneas de transmisión asociadas" objeto de la Convocatoria Pública UPME-04-2013."

### 2.3 Tramite de Modificación de Levantamiento de Veda

Frente al trámite de modificación de levantamiento de veda, el interventor halló acreditada una demora de 42 días calendario, lo cual expresó en los siguientes términos:

"(...)El MADS notifico a EPM el 17 de abril de 2017 la Resolución 0686 por la cual "Modifica la Resolución 0826 del 25 de mayo de 2016" relacionada con el Levantamiento de Veda. Teniendo en cuenta que en su página WEB el MADS contempla que el trámite de Levantamiento de Veda tiene una duración de 62 días hábiles, la fecha máxima de pronunciamiento fue el 6 de marzo de 2017 se contabilizan 42 días calendario adicionales para el trámite de solicitud de modificación de solicitud de Modificación de Veda." (Subrayado y negrillas fuera de texto).

| No. | ACTIVIDAD  | DÍAS CALENDARIO |
|-----|--|-----------------|
| 1   | Auto de Inicio del Trámite Modificación Licencia Ambiental | 2               |
| 2   | Visita por Parte de la Autoridad Ambiental al Proyecto     | 5               |
| 3   | Tramite de Modificación de Levantamiento de Veda           | 42              |
|     | TOTAL DE DIAS  | 49              |

Después de analizar los argumentos y soportes presentados por EPM la interventoría considera viable otorgar los 49 días calendario solicitados por el inversionista."

### III. CONCEPTO DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA - UPME

La UPME mediante oficio UPME 2017153006881 del 20 de octubre de 2017, se pronunció respecto de la solicitud de modificación de la Fecha de Puesta en Operación solicitada por EPM, en el cual, luego de analizar el contexto general del Proyecto y referirse al marco normativo aplicable al caso en concreto, indicó lo siguiente:

- "Se consideran procedentes los (51) días calendario solicitados por demoras en la modificación de la licencia ambiental, los cuales corresponden a dos (2) días producto de la emisión del Auto de inicio, siete (7) días calendario relacionados a la visita al proyecto y cuarenta y dos (42) días por atraso en el trámite de levantamiento parcial de veda.

(...)

- Se considera que sí hay lugar a la solicitud de prórroga en la medida que la fecha de puesta en operación resultante de la última modificación del plazo otorgada (25 de marzo de 2017), fue modificada por EPM al acudir al procedimiento previsto en el numeral 5.5 del Anexo 1 de la Resolución CREG 022 de 2001, adicionado por la Resolución CREG 093 de 2007, toda vez que el 10 de marzo de 2017 informó al Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales - ASIC (XM) como nueva fecha de entrada en operación el 30 de noviembre de 2018, por circunstancias distintas a las previstas en el numeral IV del literal b) del artículo 4 de la Resolución CREG 022 de 2001, comprometiéndose a pagar el valor mensual correspondiente, para lo cual amplió la vigencia de la garantía de cumplimiento. Adicionalmente, como ya se mencionó en los antecedentes, según la última prórroga otorgada al inicio de la operación era el 25 de marzo de 2017 y la solicitud de modificación de la licencia inició antes de dicha fecha, el 6 de diciembre de 2016, pero al 25 de marzo de 2017 aún no se había resuelto el trámite de modificación de la licencia ambiental."

Una vez analizada la solicitud de EPM y atendiendo al concepto proferido por el Interventor del proyecto y la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, este Ministerio procede a resolver la misma de la siguiente manera:

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación de la fecha de puesta en operación del Proyecto denominado "Subestación Guayabal 230KV y líneas de transmisión asociadas" objeto de la Convocatoria Pública UPME-04-2013."

#### IV. ANÁLISIS MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Tal como se expresó anteriormente, Empresas Públicas de Medellín ESP – EPM expuso tres situaciones ajenas a su control y debida diligencia, las cuales agrupó bajo la figura de fuerza mayor, que según su apreciación, le han ocasionado un eventual atraso de cincuenta y un (51) días.

Señala EPM en su solicitud inicial "que las demoras en la expedición de la licencia ambiental deben entenderse incluyendo todo el trámite de licenciamiento; y en ese sentido, la modificación de la licencia ambiental también hace parte de la expedición de la licencia ambiental...", posición que no comparte este Ministerio y que se torna en un contrasentido, toda vez que el afirmar que las modificaciones a la Licencia afectan la expedición de la misma es un argumento que no es posible aceptar, por cuanto la causal de modificación de la FPO por demoras en el trámite de licenciamiento ambiental fue adoptada para reconocer las mismas con ocasión del trámite para obtener la mencionada Licencia, por lo que una vez obtenida la misma tal causal no es posible de aplicar por eventos posteriores, salvo que la Licencia no hubiere quedado en firme y por tanto sea inaplicable por causas atribuibles a la Autoridad Ambiental.

Esta argumentación ya ha sido objeto de pronunciamiento en reiteradas oportunidades por parte del Ministerio, razón que motivó a advertir a EPM sobre la improcedencia de su argumentación, por lo que posteriormente se recibió comunicación mediante la cual se dio alcance a la solicitud inicial de prórroga de la FPO, bajo el amparo de una situación de fuerza mayor, por lo que, con miras a un análisis concienzudo de dicha solicitud, se procederá a analizar cada una de ellas de manera separada:

##### **4.1 Auto de Inicio del trámite Modificación Licencia Ambiental**

Según manifestó EPM, el día 06 de diciembre de 2016 radicó en la ventanilla Vital de la ANLA la solicitud de modificación de la Licencia Ambiental, por lo cual "de manera inmediata" se debió proferir el Auto de Inicio de Trámite de Modificación, teniendo en cuenta que el artículo 2.2.2.3.8.1 del Decreto 1076 de 2015 preceptúa lo siguiente:

*"1. A partir de la fecha de radicación de la solicitud con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente, **de manera inmediata procederá a expedir el acto de inicio de trámite de modificación de licencia ambiental que será comunicado en los términos de la Ley 1437 de 2011 y se publicará en el boletín de la autoridad ambiental competente en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993...**" (Subrayado y negrillas fuera de texto).*

Ahora bien, debe tenerse presente que en la página web de la ANLA se indica que dentro de los 5 días hábiles contados a partir de la radicación de la documentación en la ventanilla Vital, se llevará a cabo la reunión de Verificación Preliminar de Documentación – VPD (paso No 6), en la cual, de encontrarse que los documentos cumplan con los requisitos propios del trámite "...la ANLA de manera inmediata procederá a expedir el acto administrativo de inicio de trámite".

Por tanto, dicha reunión debió efectuarse como máximo el día 13 de diciembre de 2016, lo cual ocurrió el día 12 de diciembre, es decir dentro del término y de manera inmediata la ANLA debió expedir el Auto de Inicio de Trámite, lo que aconteció el 16 de diciembre.

No obstante debe tenerse presente que este Ministerio ha venido manifestando, al aplicar el término de "manera inmediata", que la Autoridad Ambiental cuenta con un plazo de dos (02) días para la elaboración, revisión, suscripción y expedición del Acto, es decir, el día 14 de diciembre de 2016 debió expedir el citado Auto, lo cual ocurrió el 16 de diciembre de 2016, con lo que se incurrió en una **mora de dos (02) días**

30



Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación de la fecha de puesta en operación del Proyecto denominado "Subestación Guayabal 230KV y líneas de transmisión asociadas" objeto de la Convocatoria Pública UPME-04-2013."

**calendario** los cuales habrían de reconocerse si se encuentran constituidos los elementos de la fuerza mayor, teniendo en cuenta que los hechos aquí analizados son posteriores a la expedición de la Licencia Ambiental, por lo que no puede el Ministerio proceder a reconocer prórroga alguna con base en la primera causal del artículo 16 de la Resolución 18 0924 de 2003.

#### **4.2 Visita por parte de la Autoridad Ambiental al Proyecto**

Frente a la presente situación, EPM indicó que el numeral 2 del artículo 2.2.2.3.8.1 del Decreto 1076 de 2015 dispone:

*"Expedido el acto administrativo de inicio trámite de modificación, la autoridad ambiental competente evaluará que el complemento del estudio ambiental presentado se ajuste a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales y realizará visita al proyecto, cuando la naturaleza del mismo lo requiera, dentro de los quince (15) días hábiles después del acto administrativo de inicio(...)"*

Pese a señalar que en efecto la ANLA expidió el Auto de Inicio de Trámite el 16 de diciembre de 2016 (Auto 06258 de 2016), debía realizar la visita al proyecto a más tardar el 6 de enero de 2017, día en que se vencía el plazo de los quince días, sin embargo la realizó entre los días 12 al 14 de enero de 2017, según se observa en la comunicación ANLA Rad 2017002055-2-000 de programación de visita al proyecto y el listado de asistencia a reunión de la ANLA del 12 de enero de 2017.

Así, encuentra el Ministerio que le asiste razón a EPM cuando señala la configuración de una demora atribuible a la Autoridad Ambiental, lo que le generó un atraso de **seis (6) días calendario**, con lo que resultaría procedente acceder a la solicitud de prórroga siempre que se configuren los elementos de la fuerza mayor, toda vez que no es posible modificar la FPO del proyecto con base en la causal de "demoras en el trámite de licenciamiento ambiental", habida cuenta que tal Licencia ya fue otorgada.

#### **4.3 Trámite de Modificación de Levantamiento de Veda**

EPM manifestó haber iniciado el trámite de modificación de la Resolución MADS 826 del 25 de mayo de 2016, mediante la cual se había autorizado un levantamiento parcial de veda de especies de flora que se afectarían con el proyecto de construcción de la Subestación Guayabal y líneas de transmisión asociadas, trámite éste necesario para obtener la modificación de la Licencia Ambiental.

La radicación de la solicitud ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en adelante MADS, se efectuó el 06 de diciembre de 2016 mediante radicado No. E1-2016-031910, tal como se pudo corroborar según el anexo aportado como prueba 4.1.

Según señala EPM, con radicado 2017 012860-2-000 del 22 de febrero de 2017, la ANLA le solicitó el Acto Administrativo de Levantamiento de Veda Nacional, suspendiendo los términos del trámite de modificación de Licencia Ambiental, siendo notificada EPM el día 17 de abril de 2017 de la Resolución MADS 686 de 2017 que modificó la 826 de 2016, con lo que la ANLA mediante Resolución 0433 del 21 de abril de 2017 modificó la Licencia Ambiental.

Debe el Ministerio mencionar, como ya lo ha hecho en otras oportunidades, que no existe un procedimiento para el trámite de Levantamiento de Veda, por lo que, a fin de adoptar una decisión ajustada a derecho, se ve obligado a acudir ante tal ausencia normativa, al plazo establecido por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargado de autorizar el levantamiento de la prohibición sobre el aprovechamiento de especies de flora, en la página web de Gobierno en Línea

37.

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación de la fecha de puesta en operación del Proyecto denominado "Subestación Guayabal 230KV y líneas de transmisión asociadas" objeto de la Convocatoria Pública UPME-04-2013."

<https://www.sivirtual.gov.co/es/web/guest/memoficha-tramite/-/tramite/T1752>, que señala el paso a paso de la gestión que se debe adelantar y en cuanto a su duración indica que el plazo necesario para ello es de 62 días hábiles.

Ahora bien, EPM aduce que partiendo de la fecha de radicación de la solicitud, 06 de diciembre de 2016, los 62 días hábiles terminaban el 06 de marzo de 2017, pero la respuesta fue expedida el 17 de abril del mismo año, con lo que considera una demora de 42 días calendario, atribuibles a la Autoridad Ambiental.

De lo anterior podemos entonces determinar que existen demoras en el trámite en estudio, no atribuibles al inversionista, que deberán ser reconocidas a su favor, si del análisis del caso se observan constituidos los elementos de la fuerza mayor.

#### **4.4 La fuerza mayor**

a) En los numerales 4.1 y 4.2 se efectuó un análisis sobre los precisos plazos de mora en que incurrió la ANLA en el trámite de modificación de Licencia Ambiental, los cuales deben ser vistos por parte del Ministerio desde la perspectiva de la fuerza mayor, única causal aplicable en el presente caso para modificar la FPO del proyecto, teniendo en cuenta que se trata de situaciones posteriores a la expedición de la Licencia Ambiental aunque relacionadas directamente con ella.

Lo que no genera duda para la toma de la decisión es que para la debida ejecución y terminación de las obras objeto del proyecto en cuestión, EPM requería, sin serle posible oposición alguna, obtener la modificación de la Licencia Ambiental otorgada al proyecto, pues sin tal autorización no podía a su vez efectuar las modificaciones a las obras, situación ante la cual se encuentra en una condición que le genera una condición de imprevisibilidad e irresistibilidad, cuyo nacimiento no se produce en sí mismo en el trámite de modificación de licencia sino en la necesaria y obligada modificación en el trazado de la línea.

Dicha modificación se deduce por este Ministerio, no porque haya sido objeto de planteamiento por parte de EPM, sino porque en el Auto de Inicio de Trámite de Modificación de Licencia Ambiental y en el Auto de Modificación de Licencia, la ANLA indica que la solicitud de EPM consiste en "... (i) Relocalizar las torres T14 y T15, y eliminar la torre T-16; (ii) Relocalizar las torres T40, T41 y T42; (iii) Relocalizar la torre T45-5; (iv) Relocalizar la torre T45-10..."

Lo que no fue posible establecer es el por qué de estas modificaciones que conllevaron a tramitar a su vez la modificación de la Licencia Ambiental.

Este hilo conector, entre la paralización en la ejecución de las obras del proyecto y el trámite adelantado ante la ANLA, (entendiendo el Ministerio que se presentó una paralización en la ejecución de las obras, pues ello no fue aducido en momento alguno por EPM) resulta de trascendental importancia a efectos de determinar el posible acaecimiento de la figura jurídica denominada "fuerza mayor", la cual de ser reconocida, debe guardar inescindibles lazos de conexidad con el proyecto en sí mismo, pues el hecho de modificar la Licencia con respecto a las coordenadas de algunas torres, no quiere significar, sin más, la ocurrencia de una paralización de las obras del proyecto.

Así las cosas, este Ministerio no encuentra procedente reconocer día alguno por los conceptos enunciados en los citados numerales 4.1 y 4.2.

b) En el numeral 4.3 se analizó lo relacionado con el trámite de solicitud de modificación de la resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Social – MADS, que autorizó el Levantamiento de Veda de especies de flora afectadas por el proyecto,

30.



Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación de la fecha de puesta en operación del Proyecto denominado "Subestación Guayabal 230KV y líneas de transmisión asociadas" objeto de la Convocatoria Pública UPME-04-2013."

considerando el Ministerio que efectivamente dicha Autoridad Ambiental incurrió en demoras en la adopción de la decisión correspondiente, por lo que procedería dicho reconocimiento.

No obstante, al igual que ocurrió con lo mencionado en el literal a) anterior, las demoras en éste trámite, necesario para la modificación de la Licencia Ambiental, no es posible reconocerlas por no haberse demostrado la afectación en la ejecución de las obras del proyecto, teniendo en cuenta que EPM guardó absoluto silencio sobre las causas que motivaron las modificaciones relacionadas con las torres mencionadas por la ANLA.

Es por ello que el Ministerio ni siquiera entra a pronunciarse sobre cada uno de los elementos de la fuerza mayor, por considerar que nada aportan al pronunciamiento expuesto en este Acto.

Por lo anteriormente expuesto,

### RESUELVE

**Artículo 1.** Negar la solicitud de modificación de la Fecha de Puesta en Operación del proyecto denominado "Subestación Guayabal 230KV y líneas de transmisión asociadas" objeto de la Convocatoria Pública UPME-04-2013, según lo consignado en la parte motiva del presente Acto Administrativo. En consecuencia, la Fecha oficial de Puesta en Operación del proyecto continúa siendo el 25 de marzo de 2017.

**Artículo 2.** Comunicar la presente resolución a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, así como a la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME y al Operador del Sistema Interconectado Nacional - XM, para su conocimiento.

**Artículo 3.** Notificar esta Resolución al Apoderado Principal de EPM en el presente Asunto, advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición, el cual debe interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, según lo establecido por los artículos 74, 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

**Artículo 4.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D. C.

15 MAR 2018

**GERMÁN ARCE ZAPATA**  
Ministro de Minas y Energía

Proyectó: Jessica Martinez Huertas/Belfredi Prieto Osorno/Abogados OAJ  
Revisó: Belfredi Prieto Osorno/Coordinador Grupo Energía OAJ  
Aprobó: Juan Manuel Andrade Morantes/Jefe OAJ