



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

<b>Entidad originadora:</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	Febrero de 2024
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	Proyecto de Decreto "Por el cual se modifican los artículos 2.2.2.3.2.2, 2.2.2.3.2.3 y 2.2.2.3.4.2 del Decreto 1076 de 2015, en relación con las competencias para otorgar la licencia ambiental a los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes, y a la exigibilidad del Diagnóstico ambiental de alternativas y se toman otras determinaciones"
<p><b>1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.</b></p> <p><i>(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)</i></p> <p>La Constitución Política de 1991 le otorgó al medio ambiente el carácter de interés superior, a través de un amplio catálogo de disposiciones que la configuran como una "Constitución Ecológica", donde se sitúa al medio ambiente como un bien constitucional, expresado como principio, derecho colectivo y derecho-deber. Lo anterior, brinda los presupuestos básicos a través de los cuales se reconcilian las relaciones del hombre y de la sociedad con la naturaleza, a partir del mandato específico que apela por su conservación y protección.</p> <p>En el conjunto de mandatos constitucionales, se establece como obligación del Estado la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, del deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.</p> <p>Así mismo, la Constitución Política establece en su artículo 334 que el Estado puede intervenir en la economía para la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, la producción y consumo de los bienes y servicios, la prestación de los servicios públicos, entre otros, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes y la preservación de un ambiente sano.</p> <p>La Ley 23 de 1973 establece en su artículo 2 que las actividades de mejoramiento y conservación del medio ambiente, entendido este como la atmósfera y los recursos naturales renovables, se consideran de utilidad pública. En desarrollo de esta preceptiva, el artículo 45 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, establece como una de las actividades administrativas relacionadas con la conservación de los recursos naturales, la de asegurar mediante la planeación en todos los niveles, la compatibilidad entre la necesidad de lograr el desarrollo económico del país y la aplicación de la política ambiental y de los recursos naturales. Esto ha dado lugar a desarrollos normativos que garantizan que el estado, a través de las Autoridades Ambientales Regionales, efectúen la planeación ambiental del territorio, por medio de instrumentos tales como los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, los Planes de Ordenación Forestal, Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos.</p> <p>En el ámbito internacional, en 1992 se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro, donde se reafirmó la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, en la que se dispone entre sus principios que: "el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras" (Principio 3).</p>	

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

En consonancia con lo anterior, el Congreso de la República promulgó la Ley 99 de 1993, *"por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones"*, donde se incorporaron los principios generales ambientales contenidos en la Declaración de Río, al señalar que *"El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo"*.

Así mismo, la Ley 99 de 1993, en su artículo 5, numeral 14, otorga al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la facultad de definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental; así como de determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas.


Conforme a lo expuesto y como ha quedado establecido en líneas precedentes, el Estado tiene la potestad de la administración de los recursos naturales, motivo por el cual, dentro del ordenamiento jurídico se han previsto, entre otros, el instrumento de Licencia Ambiental, entendida como: la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la Ley y sus reglamentos (Decreto 1076 de 2015), tiene la potencialidad de producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje (artículo 50, Ley 99 de 1993).

Igualmente, cabe resaltar que el medio ambiente se ha establecido dentro de la categoría de los derechos colectivos, conforme con lo consignado en los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, donde se establecen como derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, y demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 de 2015, establece en el Título 2, Capítulo 3, que estarán sujetos a Licencia Ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3. En relación con los artículos anteriormente citados, cabe aclarar que se establecen tanto las actividades que están obligadas al trámite de licenciamiento ambiental, como la definición de la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

La Ley 1715 de 2014 *"Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional"*, declaró como un asunto de utilidad pública e interés social y de conveniencia nacional la promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción y utilización de las fuentes no convencionales de energía principalmente aquellas de carácter renovable, así como el uso eficiente de la energía, a fin de asegurar la participación en las zonas no interconectadas, la diversificación del abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección del ambiente, el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables.

El artículo 6 de la ley 1715 de 2014, establece la obligación en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de incorporar en las políticas ambientales los principios y criterios ambientales de las fuentes no convencionales de energía renovable, la cogeneración, la autogeneración, la generación distribuida y la gestión

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

eficiente de la energía que conlleven beneficios ambientales, para impulsarlas a nivel nacional y apoyar al Ministerio de Minas y Energía para velar por un desarrollo bajo en carbono del sector energético, a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética.

El artículo 52 de la ley 99 de 1993, estableció el listado de proyectos, obras o actividades sujetos al régimen de licenciamiento ambiental, de competencia privativa del entonces Ministerio del Medio Ambiente entre los cuales, se encuentra el siguiente: “3. *Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada, así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes*”. El numeral 3 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 estableció la competencia privativa en cabeza del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el otorgamiento de licencias ambientales a los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes, sin establecer umbrales mínimos o máximos entre la autoridad ambiental nacional y las autoridades ambientales regionales.


**Por su parte, el artículo 53 de la Ley 99 de 1993 establece que el Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.**

Los proyectos de generación de energías virtualmente contaminantes a partir de Fuentes no Convencionales de Energía Renovable, en adelante FNCER, contribuirán al fortalecimiento de la matriz energética del país y al cumplimiento de la meta “Transición energética para la vida” establecida en el eje de transformación productiva, internalización y acción climática del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), con el que se busca la diversificación basada en el potencial de energías renovables para enfrentar el cambio climático y fortalecer las capacidades del país hacia una economía verde. En consecuencia, dichos proyectos deberán ser evaluados bajo criterios de unificación, estandarización, rigor técnico y oportunidad en el trámite, la implementación de mejores herramientas para la evaluación y seguimiento, y un mayor análisis de la sensibilidad social por las tensiones en los territorios, siendo pertinente realizar un ajuste en el régimen de competencias establecido por la normativa vigente.

En virtud de los principios constitucionales de eficacia y celeridad que deben prevalecer en el desarrollo de la función administrativa (art. 209 C.P.), se vuelve imperativo reconsiderar la competencia privativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para otorgar licencias ambientales a los proyectos FNCER establecida en la Ley 99 de 1993. En este contexto, resulta necesario reasignar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) la competencia para otorgar la licencia ambiental a los proyectos de generación de energía proveniente de FNCER igual o superior a cincuenta 50 MW.

Este cambio se justifica por la importancia de agilizar y optimizar los procedimientos relacionados con la implementación de energías renovables. Al devolver esta competencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y asignarla a la ANLA, se promoverá un enfoque más consistente y coordinado en la evaluación para el desarrollo de proyectos de energía sostenible. Además, al consolidar esta responsabilidad bajo la ANLA, se espera una toma de decisiones más eficiente y una supervisión más efectiva en el proceso de aprobación y ejecución de estos proyectos energéticos.

Este ajuste no solo mejorará la eficiencia operativa, sino que también garantizará una transición más rápida hacia fuentes de energía limpias y sostenibles, contribuyendo significativamente a los objetivos de mitigación del cambio climático y al fomento de un futuro energético más verde y sostenible para nuestra Nación. Además, al conseguir la estandarización y unificación de los criterios técnicos y lineamientos para la evaluación y seguimiento de la licencia

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

ambiental para proyectos FNCER, se allanará el camino para una implementación más ágil y efectiva de las políticas públicas relacionadas con la energía renovable, beneficiando tanto a la administración pública como a la sociedad en su conjunto.

La Resolución 070 de 1998 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG<sup>1</sup> y la Resolución 97 de 2008 de la CREG<sup>2</sup> definen los “Activos de Conexión” como los bienes que se requieren para que un Generador, un Usuario, Operador de Red u otro Transmisor, se conecte físicamente al Sistema de Transmisión Nacional- STN, a un Sistema de Transmisión Regional- STR, o a un Sistema de Distribución Local- SDL. Lo que fue ratificado posteriormente por la Resolución 04 de 2003 de la CREG en su artículo 3<sup>3</sup>.

Ahora bien, el diseño, construcción e infraestructura que se instala para entregar la energía producida a tensiones iguales o superiores a cincuenta (50) KV, desde la central de generación hasta la subestación o punto de conexión, y los impactos ambientales que estos originan son equivalentes a los que ocasionan el conjunto de líneas, torres, módulos de conexión y subestaciones (con sus equipos asociados) que conforman los sistemas de transporte de electricidad en el territorio nacional o en las regiones; es decir los del STN o STR. Particularmente por las alteraciones al paisaje derivadas de la longitud del trayecto.

De acuerdo con lo anterior y aun cuando los activos de conexión hacen parte de la central de generación proyectada, sea ésta hidráulica, termoeléctrica o de FNCER, así como del Sistema Interconectado Nacional, se hace necesario que los titulares del proyecto FNCER acrediten ante la autoridad ambiental competente cuál de las alternativas para conectarla con las redes de transmisión nacional o regional, satisface en mejor medida, el concepto constitucional del desarrollo sostenible previsto en el artículo 80 Constitucional. Es decir, cuál genera menos impactos ambientales negativos significativos en sus aspectos bióticos, físicos y socioeconómicos.

Es decir, la infraestructura correspondiente a los activos de conexión con tensiones superiores a 50 kV genera los mismos impactos en los medios abiótico, biótico y socioeconómico que ocasionan las líneas de transmisión del STN<sup>4</sup> o STR<sup>5</sup>, teniendo en cuenta que se presentan las mismas actividades constructivas, como el desbroce de terrenos, excavaciones, construcción y adecuación de accesos, instalación de estructuras y posibles afectaciones a las áreas sensibles. En este sentido, se hace necesario exigir el Diagnóstico Ambiental de Alternativas para los proyectos FNCER con activos de conexión con tensiones superiores a 50 kV en relación con la construcción de estos.

La Organización de Naciones Unidas - ONU, estableció una serie de metas mundiales, como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el fin de lograr un futuro más justo, próspero y sostenible para todos, denominadas Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, los cuales fueron incorporados mediante el CONPES 3918 de 2018. En estos ODS encontramos el Objetivo No. 7 el cual establece la obligación de los Estados de garantizar el acceso a una energía, fiable, sostenible y moderna para todos.


<sup>1</sup> Por la cual se establece el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional.

<sup>2</sup> Por la cual se aprueban los principios generales y la metodología para el establecimiento de los cargos por uso de los Sistemas de Transmisión Regional y Distribución Local.

<sup>3</sup> La Resolución 04 de 2003 “Por la cual se establece la regulación aplicable a las Transacciones Internacionales de Electricidad de Corto Plazo –TIE–, la cual será parte del Reglamento de Operación, y se adoptan otras disposiciones complementarias”, de la CREG – define los activos de Conexión al STN o al STR como aquellos Activos que se requieren para que un generador, un operador de red, o un usuario final, se conecten físicamente al Sistema de Transmisión Nacional, o a un Sistema de Transmisión Regional, y se remuneran mediante cargos de conexión. Siempre que estos activos sean usados exclusivamente por el generador, el usuario o el OR que se conecte, no se considerarán parte del Sistema respectivo.

<sup>4</sup> Sistema de Transmisión Nacional

<sup>5</sup> Sistema de Transmisión Regional

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

El CONPES 4075 de 2022 consolidó acciones, estrategias intersectoriales y políticas para llevar a cabo el proceso de transición energética y fomentar el crecimiento económico, energético, tecnológico, ambiental y social del país.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” establecen las metas, objetivos y políticas trazadas por el Gobierno Nacional que orientarán el rumbo del país en los próximos años. Dentro de los catalizadores propuestos en las bases se encuentra la “*Transición energética justa, segura, confiable y eficiente*” con la cual se busca “*acelerar la generación de energías renovables e impulsar tecnologías que permitan el desarrollo del potencial de energía eólica, solar, geotérmica, biomasa y otras no convencionales como estrategia para democratizar la generación de la energía e incentivar la reducción de tarifas de energía a través del aprovechamiento de las energías verdes. El país acelerará la penetración de energías renovables en la matriz y el sistema energético contará con infraestructura y tecnología avanzada que atienda la demanda, a la vez que cumple los compromisos sociales, ambientales y garantiza la seguridad, confiabilidad, asequibilidad y eficiencia del servicio de energía*”.

De otra parte, las autoridades ambientales desempeñan un papel relevante en la planeación y desarrollo territorial. Su acción implica la evaluación de proyectos que tienen el potencial de impactar el entorno, asegurando que se cumplan las regulaciones ambientales y se minimicen los impactos negativos significativos. Esta función contribuye a que el desarrollo territorial se realice de manera responsable y sostenible, protegiendo ecosistemas, recursos naturales y la calidad de vida de la población.

En relación con el régimen de transición, se debe señalar que la competencia, como elemento de validez del acto administrativo, se refiere a “*la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas*”<sup>6</sup>. En relación con la competencia, el principio de legalidad exige que la autoridad tenga una norma habilitante de la competencia, es decir, el ordenamiento jurídico es el que debe otorgar el poder suficiente para adoptar una decisión<sup>7</sup>.

Las características de la competencia son: i) origen objetivo, en la medida en que la competencia la otorga el ordenamiento jurídico; ii) taxativa, toda vez que debe estar señalada de manera expresa y precisa, tanto en su objeto como en las circunstancias que la determinan; iii) irrenunciable, pues los funcionarios no pueden declinar la atribución correspondiente, tienen el deber de proceder con su función; iv) inajenable, puesto que no se puede transferir la titularidad; v) improrrogable, es decir, que la competencia no debe ejercerse por fuera de las circunstancias de tiempo, modo, lugar, etc. que prevé la Constitución, la ley o el reglamento; y vi) indelegable, ya que en principio la competencia debe ser ejercida de manera directa por el funcionario o el órgano definido en el ordenamiento jurídico, salvo que se haya autorizado la transferencia de la misma<sup>8</sup>.

En materia de licencias ambientales, el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 señala que esta es la “autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca” (subrayado fuera de texto).


Por su parte, el artículo 51 de la Ley 99 de 1993 determina que las licencias ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00345-01. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil dieciséis (2016) Rad. No.: 11001-03-06-000-2016-00128-00(2307). Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del siete (7) de junio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-0324-000-2006-00348-00. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

conformidad con lo establecido en la ley. A partir de la expedición del Decreto 3573 de 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA asumió la función de *“otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”* (artículo 3.1).

En relación con la competencia para el otorgamiento de licencias ambientales, el artículo 53 de la Ley 99 de 1993 consagra que el *“El Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales”*.

De acuerdo con lo anterior, es el reglamento, que en este caso debe ser expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el que define el objeto y las circunstancias de tiempo, modo y lugar bajo las cuales las Corporaciones Autónomas Regionales podrán otorgar o negar licencias ambientales.

Ahora bien, la modificación del reglamento y de las competencias de las distintas autoridades ambientales en relación con el otorgamiento de las licencias ambientales puede establecer un régimen de transición bajo el cual se garantice el adecuado funcionamiento de la administración pública en concordancia con los principios de inmediación y economía procesal.

En ese sentido, en relación con el tránsito de competencias, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado<sup>9</sup>:

*“una lectura sistemática del ordenamiento jurídico permite comprender que cuando una función, en ejercicio de la cual se ha emitido determinada decisión administrativa, pasa a otra autoridad, esta última es, en principio, la competente para pronunciarse sobre cualquier recurso o petición que atañe ese acto, salvo que, de manera expresa, se establezcan reglas especiales de transición, que conduzcan a un resultado diferente”*

Así las cosas, es posible que un régimen de transición establezca reglas especiales frente a trámites administrativos y/o actos administrativos que hayan sido expedidos por la autoridad competente previo a la modificación de la competencia. Por ejemplo, en auto del 22 de mayo de 2017<sup>10</sup>, la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado analizó el régimen de transición del Decreto 1346 de 2016 que modificó las competencias de la DIAN y señaló:

*“Conforme a lo anterior es claro que la lógica de este reparto funcional está relacionada con los principios de **inmediación, celeridad y economía procesal**, en cuanto a que la entidad que inició el referido proceso pueda finalizarlo, lo que le permite tener un conocimiento íntegro de las circunstancias del mismo, así como de las normas aplicables al caso. Así las cosas, es fundamental que la norma sea leída de forma integral y revisar el verdadero propósito de la misma, que para este caso es brindar seguridad jurídica y no causar traumatismos en los procesos (...)*” (Negrilla fuera de texto).

De igual forma, en auto del 15 de febrero de 2023, el Consejo de Estado estudió la transición de competencias establecida en el Decreto 1380 de 2021 y consideró:

*“Para la Sala, la regla especial de competencia, que involucra el régimen de transición aplicado, **resulta acorde con los parámetros de inmediación, celeridad y economía procesal**, pues, aparte de lo que ya se explicó sobre la competencia de la SIC para intervenir en los procesos judiciales y tramitar los procesos de cobro coactivo, **la entidad***

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, D.C., 15 de febrero de 2023. Número de radicación: 11001-03-06-000-2022-00225-00. Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00025-00(C). Consejero ponente: Oscar Darío Amaya Navas.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	<b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

**que inició y finalizó el proceso tiene un conocimiento íntegro de las circunstancias fácticas y jurídica del caso, por lo que tendría todos los elementos de juicio que le permitan resolver, en forma adecuada, la solicitud de revocatoria. En esa medida, es importante que la normativa referida sea leída de forma integral, con el objetivo de brindar seguridad jurídica a las autoridades y los interesados, que es un fin de relevancia constitucional, y no causar traumatismos en los procesos”** (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con el análisis realizado por el Consejo de Estado, es posible definir normas de transición de competencias bajo los principios de intermediación, celeridad y economía procesal, considerando que la autoridad que finalizó un proceso administrativo es quien tiene el conocimiento íntegro de las circunstancias fácticas y jurídicas del caso en concreto, por lo que es quien tiene todos los elementos de juicio para continuar actuaciones que se deriven del acto administrativo que finalizó el procedimiento. De manera específica, en relación con las licencias ambientales, la autoridad ambiental que decidió sobre el auto de inicio y sobre el otorgamiento de la licencia es quien tiene el conocimiento integral del expediente y de la actividad debido a la evaluación del estudio de impacto ambiental realizado previo al otorgamiento de la licencia ambiental. Este conocimiento es primordial para continuar con el seguimiento y control sobre dicha actividad, con el objetivo de brindar seguridad jurídica y no causar traumatismos en los procedimientos administrativos posteriores que se deriven de un proyecto, obra o actividad licenciada.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

*(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)*

En relación con los sujetos, serán consideradas todas las autoridades ambientales y las personas interesadas en adelantar o tramitar una licencia ambiental respecto de proyectos de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable – FNCER, con una capacidad de generación igual o superior a cincuenta (50) MW y proyectos FNCER con activos de conexión con tensiones iguales o superiores a 50 kV.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

*(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)*


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

**Potestad reglamentaria del Presidente: Artículo 189 de la Constitución Política.** *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.*

*“La Corte Constitucional ha definido la potestad reglamentaria del Presidente como la facultad general que la Constitución confiere al primer mandatario para dictar “normas de carácter general” destinadas a “la correcta ejecución y cumplimiento de la ley. La potestad reglamentaria del Presidente tiene como propósito “desarrollar las reglas generales consagradas en la ley, explicitar sus contenidos, hipótesis y supuestos, e indicar la manera de cumplir lo reglado, es decir, hacerla operativa”<sup>11</sup>.*

En desarrollo de los artículos 8, 79, 80 y numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política se emitió la Ley 99 de 1993, a través de la cual, se restructuró la política ambiental nacional, donde se contempla diferentes instrumentos

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-056-21, MP. Paola Andrea Meneses Mosquera.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

de manejo y control ambiental para dar cumplimiento a las obligaciones a cargo del Estado, como lo son: el trámite de Licencia Ambiental y el seguimiento ambiental de proyectos, entre otros.

En el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 se establecieron como funciones del Ministerio de Ambiente (hoy, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), la definición y regulación de los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambiental de las actividades económicas.

Así mismo, en los artículos 49 y 50 ibídem, se dispone que el licenciamiento ambiental es un instrumento previsto para aquellas actividades o proyectos que en su ejecución potencialmente puedan generar un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; y que, por medio de este instrumento se imponen obligaciones al titular de la misma para contrarrestar los impactos adversos que puedan generarse con su ejecución en el entorno.

El artículo 53 de la Ley 99 de 1993, establece que el Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

A su turno, el Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011 consagró como objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la definición de las regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

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

El presente proyecto de decreto empezará a regir en el término de tres (3) meses partir de su publicación.

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

El presente proyecto de decreto deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


### **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).**

La sentencia C-056 de 2021, emitida por la Honorable Corte Constitucional, marcó un hito significativo en el análisis de la constitucionalidad del artículo 296 de la Ley 1955 de 2019, "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'". En su profundo examen, la Corte Constitucional llevó a cabo una exhaustiva revisión de la política nacional relacionada con el cambio climático.

Este análisis meticuloso no solo se limitó a examinar las disposiciones legales en cuestión, sino que también abordó las obligaciones internacionales que nuestro país ha asumido en el contexto del cambio climático. La sentencia resaltó la importancia crucial de cumplir con estos compromisos para salvaguardar nuestro entorno y garantizar un futuro sostenible para las generaciones venideras.

En particular, la Corte Constitucional subrayó la relevancia de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) en la lucha contra el cambio climático. Estas fuentes de energía, que incluyen fuentes como la solar, eólica



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

y la biomasa, se presentan como alternativas prometedoras a los combustibles fósiles tradicionales. La Corte enfatizó que la transición hacia estas fuentes de energía renovable es fundamental para lograr una disminución significativa en las emisiones de gases de efecto invernadero y mitigar así los impactos del cambio climático.

En este contexto, la sentencia C-056 de 2021 sirve como un llamado sobre la urgencia de adoptar medidas efectivas para enfrentar el cambio climático. Además, destaca la necesidad imperativa de promover políticas y prácticas que fomenten la adopción generalizada de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCR). Esta decisión judicial no solo reafirma el compromiso del país con la protección del medio ambiente, sino que también establece un precedente importante para futuras políticas y legislaciones relacionadas con el cambio climático y la energía sostenible.

En resumen, la sentencia de la Corte Constitucional no solo validó la constitucionalidad de las disposiciones legales en cuestión, sino que también proporcionó una hoja de ruta crucial para guiar los esfuerzos del país hacia un futuro más ecológico y sostenible, donde las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable, desempeñan un papel central en la construcción de una nación más resiliente frente a los desafíos del cambio climático.

A continuación, se transcriben algunos apartes de la mencionada sentencia:

#### **“4.1.1. Política Nacional de Cambio Climático – obligaciones de adaptación y mitigación al cambio climático del sector eléctrico**

59. *Conceptualización del cambio climático y su relación con la industria energética. El cambio climático es una alteración a largo plazo del sistema climático (atmósfera, hidrósfera, biósfera, litósfera y criósfera) atribuido, principalmente, a las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (GEI). El acelerado crecimiento económico, el aumento de la población mundial y la demanda de recursos naturales han incrementado las concentraciones de GEI “a niveles superiores a los registrados en al menos 800000 años”, lo cual ha acelerado el calentamiento de la temperatura atmosférica y de los cuerpos de agua. Cada una de “las últimas décadas ha registrado mayores temperaturas respecto de cualquier otra década desde 1850”.*

60. *Las emisiones de GEI provienen de diversas fuentes y sectores económicos, sin embargo, diversos órganos internacionales han resaltado que el sector energético “está en el centro de la emergencia del cambio climático y debe estar en el centro de su solución. En efecto, el Quinto Informe de Evaluación del IPCC sostiene que este sector es el mayor emisor de GEI a nivel global, en tanto la producción y consumo de energía es responsable de aproximadamente “dos tercios de las emisiones globales de GEI”. A pesar de los objetivos mundiales de mitigación de emisiones de GEI, las emisiones del sector energético aumentan cada año. Por ejemplo, en el caso colombiano, las emisiones de este sector aumentaron de 75.86 millones de toneladas métricas de CO<sub>2</sub> en 2010 a 88.60 en 2020 y, actualmente, representan el 10% del total de las emisiones del país, tal y como se muestra en la siguiente gráfica: (...)*

61. *Impactos ambientales, económicos y sociales del cambio climático. Las alteraciones que los GEI causan al clima mundial (i) representan riesgos graves e irreversibles para el medio ambiente, (ii) amenazan gravemente el desarrollo económico y (iii) afectan la garantía de los derechos humanos. Entre los impactos ambientales derivados del cambio climático se encuentran los cambios en el ciclo hidrológico, el derretimiento de los polos y glaciares, el aumento del nivel del mar, la acidificación de los océanos, la pérdida de biodiversidad, la intensificación (periodicidad e intensidad) de los fenómenos meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, huracanes, incendios forestales, etc.) y la proliferación de enfermedades tropicales. De otro lado, el cambio climático es una de las mayores amenazas para la economía, puesto que “los costes globales y los riesgos del cambio climático equivaldrán a la pérdida de al menos un 5% del PIB global anual, ahora y siempre. Teniendo en cuenta una mayor diversidad de riesgos e impactos, las*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	<b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

estimaciones de los daños podrían alcanzar un 20% o más del PIB". Asimismo, el cambio climático compromete el goce efectivo de los derechos humanos, porque el incremento en la temperatura afecta especialmente a poblaciones vulnerables debido a que causa "inseguridad alimentaria, mayores precios de los alimentos, pérdida de ingresos, impactos adversos en la salud, así como desplazamientos de comunidades". Entre las poblaciones más vulnerables al cambio climático se encuentran aquellas que "dependen de la agricultura y la pesca, los pueblos indígenas, los niños, los adultos mayores [y] la clase pobre trabajadora, entre otros". Por lo anterior, es necesario adoptar medidas urgentes y coordinadas en contra del cambio climático que permitan estabilizar las concentraciones atmosféricas de GEI.

62. Marco normativo internacional y nacional. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París, de los cuales Colombia es parte, son los principales instrumentos internacionales sobre cambio climático. Estos tratados reconocen que "los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad", que requiere la acción conjunta y coordinada de todos los Estados. Estos tratados tienen un objetivo común: estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera, lo cual se traduce en el compromiso de "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de temperatura a 1.5°C con respecto a los niveles preindustriales".

63. Compromisos de mitigación y adaptación. Los tratados internacionales citados prevén dos tipos de obligaciones para combatir el cambio climático: (i) las obligaciones de mitigación y (ii) las obligaciones de adaptación. Las obligaciones de mitigación abordan las causas del cambio climático y, en este sentido, tienen como propósito reducir las emisiones antropogénicas de GEI. Los Estados pueden mitigar sus emisiones mediante la reducción de emisiones en la fuente, el incremento de la capacidad de los sumideros de GEI, el uso de las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono (CAC), entre otros. De otro lado, las obligaciones de adaptación intentan responder a los impactos de este fenómeno y tienen como finalidad "fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible".

64. Las obligaciones específicas de mitigación y adaptación de los Estados están contenidas en sus respectivas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC). Cada Estado Parte del Acuerdo de París debe presentar un documento en el que detalle las medidas concretas de mitigación y adaptación que llevará a cabo a partir de 2020 para cumplir con el objetivo del Acuerdo. Las NDC deben ser comunicadas "cada cinco años", y deben representar "una progresión respecto a la [NDC] que esté vigente para esa Parte, y refleja[r] la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales".

65. La política pública sobre cambio climático de Colombia se ha construido con base en los compromisos internacionales adquiridos por el Estado en virtud de la CMNUCC, el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París. Los lineamientos generales de esta política se encuentran previstos, principalmente, en la ley 1931 de 2018 "por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático" y en la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), la cual tiene por finalidad "incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono" La PNCC prevé que las autoridades del sector minero energético deben adoptar políticas y lineamientos que incentiven "un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima actual y futuro y que aproveche eficientemente el potencial de las energías renovables"[118]. En cumplimiento de este mandato, el MinMinas adoptó el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático para el Sector Minero Energético (PIGCCm) mediante la Resolución 40807 de 2018 la cual contiene los objetivos de mitigación y adaptación del sector y la justificación técnica de tales objetivos.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	<b>MADSIG</b> Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

66. Compromisos internacionales y nacionales de adaptación y mitigación del sector energético. El 10 de diciembre de 2020, Colombia actualizó su NDC para el periodo 2020-2030. Este documento contiene los compromisos de mitigación y adaptación del Estado Colombiano y, en concreto, aquellos aplicables al sector de energía eléctrica. Estos compromisos también están contenidos en la PNCC y en el PIGCCm.

67. La NDC establece cuatro compromisos de mitigación para este sector. **Primero, diversificar la matriz energética, por medio de “la promoción de la autogeneración de energía mediante fuentes alternativas”, la transformación de energía en las ZNI y el desarrollo de FNCER. La matriz energética es el término que se utiliza para referirse al conjunto de fuentes, recursos y tecnologías de generación mediante los cuales se atiende la demanda de energía eléctrica del país. Una matriz energética es diversificada y complementaria si las diferentes fuentes de generación que la integran “se correlacionan y compensan entre sí las deficiencias para abastecer la demanda tanto en periodos de normalidad, (...) como frente a situaciones climáticas que le afecten, en tanto se busca que estos recursos complementarios no se vean afectados por el mismo fenómeno”.** Segundo, garantizar la eficiencia energética, esto es, optimizar el suministro de energía eléctrica, de manera que se reduzcan las emisiones “sin afectar las condiciones del mercado ni la confiabilidad de la prestación del servicio”. Tercero, disminuir las emisiones fugitivas asociadas a la cadena productiva de los hidrocarburos, así como incentivar el aprovechamiento de dichas emisiones. Cuarto, mejorar la gestión de la demanda de energía eléctrica entre “horas pico y valle”, así como “gestionar la generación de energía eléctrica en horas valle a partir de fuentes no contaminantes”.

68. De otro lado, Colombia presentó tres compromisos de adaptación para el sector energético que se concretan, a su vez, en el desarrollo de tres líneas estratégicas. De un lado, la línea estratégica de infraestructura resiliente, cuya finalidad es fortalecer la resiliencia del sector Minero Energético y de la matriz energética frente a los “efectos del cambio climático y la variabilidad climática, [así como] proteger su competitividad”. Una matriz energética es resiliente si cuenta con “diversas fuentes y tecnologías de generación que garantizan, en conjunto, la prestación costo efectiva del servicio de energía eléctrica. De otro lado, la línea estratégica de información para la adaptación, que se enfoca en “impulsar estudios e investigaciones que identifiquen riesgos generados por el cambio climático en la canasta energética, y explore nuevas tecnologías en el sistema energético”. Por último, la línea estratégica de gestión de entorno, que busca gestionar “los riesgos climáticos de los territorios con desarrollo minero energético, para disminuir su vulnerabilidad y los efectos negativos sobre la operación sectorial. Las líneas estratégicas tienen un único objetivo común: “contribuir a la transformación energética del país, de tal manera que se garantice la competitividad de las industrias minero energéticas ante los escenarios del clima cambiante”.

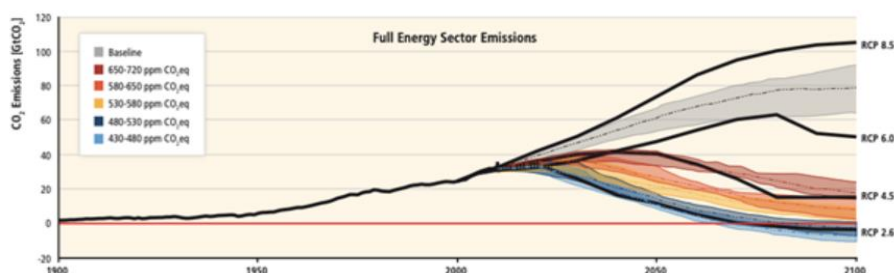
69. El siguiente cuadro sintetiza el alcance de las obligaciones de adaptación y mitigación al cambio climático del sector energético:

Obligaciones de mitigación y adaptación al cambio climático del sector eléctrico	
Obligaciones de mitigación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diversificar la matriz energética</li> <li>2. Garantizar la eficiencia energética</li> <li>3. Disminuir las emisiones fugitivas</li> <li>4. Mejorar la gestión de la demanda de energía eléctrica</li> </ol>
Obligaciones de adaptación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Línea estratégica de infraestructura resiliente</li> <li>2. Línea estratégica de información para la adaptación</li> </ol>

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07


### 3. Línea estratégica de gestión de entorno

70. Las energías renovables y los compromisos de mitigación y adaptación al cambio climático. La Secretaría de la CMNUCC ha resaltado que es necesario implementar una “transición rápida y amplia hacia la energía renovable”, con el fin de “lograr los objetivos de reducción de emisiones establecidos en el Acuerdo de París”. En el mismo sentido, el IPCC ha señalado que el fomento de la generación de energía proveniente de FNCER es un mecanismo idóneo y efectivo que contribuye a alcanzar los objetivos de mitigación y adaptación del sector eléctrico. De un lado, el uso de las FNCER contribuye mitigar el cambio climático pues reduce las emisiones de GEI que la generación de energía eléctrica causa. La siguiente gráfica muestra las distintas proyecciones de emisiones de GEI del sector eléctrico si se aumenta la capacidad de generación de energía mediante fuentes renovables (frangas de colores) respecto de los niveles actuales de emisiones (franja gris), así:



71. Asimismo, el IRENA y la OEA han destacado que la inversión en FNCER es una estrategia eficaz para cumplir los objetivos de adaptación dado que la diversificación de la matriz energética contribuye a garantizar (i) la seguridad, (ii) la resiliencia y (iii) la eficiencia energética. Primero, contribuye a garantizar la seguridad energética, dado que aumentar la capacidad de generación mediante las FNCER “asegura la prestación de servicios confiables, por cuanto ofrece enlaces múltiples que actúan como respaldo cuando existe una falla en un punto determinado” de la cadena de generación de energía eléctrica. Segundo, contribuye a garantizar la resiliencia energética pues una de las causas de la vulnerabilidad climática del sector de energía es la concentración de la generación “en una fuente primaria”, usualmente las fuentes hídricas. En este sentido, la diversificación de la matriz energética, “al incorporar una mezcla diversa de combustibles fósiles, fuentes de energía renovables y otras alternativas”, reduce la dependencia de la matriz energética en el recurso hídrico. Tercero, contribuye a garantizar la eficiencia energética, porque las FNCER son una alternativa costo-eficiente de generación y suministro de energía eléctrica. Entre 2010 y 2019, los costos promedio de generación de estas fuentes disminuyeron un 82% en el caso de la energía solar y entre un 47% y 39% en el caso de la energía eólica.

72. Instrumentos de fomento a la generación de energía proveniente de FNCER. El cumplimiento de las obligaciones de mitigación y adaptación del sector eléctrico depende, en gran medida, de la adopción de un marco regulatorio que prevea instrumentos de fomento económico para la generación de energía mediante fuentes renovables. De acuerdo con el IPCC “el éxito de las políticas públicas en el sector eléctrico depende de (...) la remoción de barreras financieras, el desarrollo de un sólido marco legal y de la estabilidad regulatoria”. Esto es así, porque las tecnologías renovables “todavía necesitan incentivos económicos directos (regulaciones basadas en precios o cantidades fijas de inversión) o incentivos económicos indirectos (impuestos al carbono e internalización de otras externalidades), con el fin de aumentar su participación en el mercado [de energía eléctrica]”[138]. El IPCC ha resaltado la eficacia de los siguientes instrumentos económicos para promover la generación de energía eléctrica mediante FNCER: (i) los incentivos

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA		 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica		
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022		Código: F-A-GJR-07

tributarios, (ii) los sistemas de cuotas de generación o compra de energía, (iii) los precios fijos a la energía o Feed-in Tariffs (FiT), (iv) los subsidios, (v) los sistemas de certificados verdes de origen y (vi) la focalización de los incentivos económicos a determinadas fuentes de generación de energías renovables.”

### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales:

Esta iniciativa normativa se publicará para consulta pública por el término de quince (15) días calendario, de conformidad con el Decreto 1081 de 2015.

## 4. IMPACTO ECONÓMICO.

### 1. Análisis descriptivo proyectos futuros FNCER

Dentro del ejercicio de planeación se analiza el número de proyectos que pueden llegar a las diferentes autoridades ambientales, ya sea a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Para este ejercicio, se tomó la información de los proyectos que las empresas suministran a la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME).

Asimismo, relacionamos los proyectos de generación y transmisión de energía de FNCER (Eólica y Solar) que se esperan para los próximos cuatro (4) años a la ANLA, CAR o que No Requieren Licencia (NRL), tanto para el escenario actual como para la nueva propuesta. Para ello, se calculó una probabilidad de otorgamiento de licencias en el sector Energía del 77%, es decir, que de cada 100 proyectos, a 77 se les otorga licencia (el resto pueden ser archivados o negados). De igual forma, se calculó que en promedio por cada dos proyectos de generación se allega al menos uno de transmisión, por lo cual se define una probabilidad del 50%. A continuación, se presenta un análisis descriptivo de los proyectos futuros y su impacto económico sobre la ANLA, CAR y las empresas.

**Escenario Licenciamiento FNCER actual:** ANLA =>100MW; 10MW=>CAR<100MW; NRL<10MW

**Escenario Licenciamiento FNCER propuesta:** ANLA =>50MW; 10MW=>CAR<50MW;


**Tabla 1. Distribución de proyectos y capacidad de generación Escenario Actual y Escenario Propuesta:**

Escenario actual				Escenario Propuesta			
Autoridad	N° de proyectos Generación (Escenario actual)	N° de proyectos Transmisión (Escenario actual)	Capacidad de Generación MW	Autoridad	N° de proyectos Generación (Modificación)	N° de proyectos Transmisión (Modificación)	Capacidad de Generación MW
ANLA	48	24	10.706	ANLA	95	48	14.507
CAR	111	56	5.154	CAR	64	32	1.353
NRL	85	42	743	NRL	85	42	743
<b>Total</b>	<b>244</b>	<b>122</b>	<b>16.603</b>	<b>Total</b>	<b>244</b>	<b>122</b>	<b>16.603</b>

Fuente: elaboración ANLA a partir de base UPME.

Con la propuesta mencionada previamente, la ANLA pasaría de recibir 48 proyectos de generación y 24 de transmisión a 95 proyectos de generación y 48 proyectos de transmisión, con una capacidad de generación total de 14.507MW durante el periodo 2023-2026. En este sentido, se esperaría que lleguen en promedio 12 proyectos anuales de generación provenientes de las corporaciones.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

**Tabla 2. N° de proyectos y capacidad de generación. Escenario propuesto con probabilidad de otorgamiento.**

Tasa de probabilidad Otorgamiento de Licencia (0,77)				
Autoridad	N° de proyectos Potenciales Generación	N° de proyectos Potenciales Transmisión	Total Proyectos	Capacidad esperada MW
ANLA	73	36	109	11.111
CAR	49	25	73	1036
<b>Total</b>	<b>187</b>	<b>93</b>	<b>280</b>	<b>12.717</b>

Fuente: elaboración ANLA a partir de base UPME.

Con la probabilidad de otorgamiento de Licencias, se espera que 73 proyectos de generación y 36 de transmisión sean otorgados por la ANLA durante el periodo 2023-2026, con una capacidad de 11.111 MW.

**Tabla 3. N° de proyectos promedio que dejarían de recibir las CAR (2023-2026)**

	N° de proyectos Potenciales Generación	N° de proyectos Potenciales Transmisión	Total
<b>Total general</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>1,2</b>

Fuente: elaboración propia a partir de base UPME


De igual manera, se realiza un análisis del promedio de proyectos que dejarían de recibir las CAR si se trasladan las competencias a la ANLA. En la tabla 3., se observa que se dejarían de recibir en promedio 0,8 proyectos anuales de FNCER de generación por cada Corporación y de 0,4 proyectos anuales de transmisión para un aproximado de 1,2 proyectos anuales por corporación durante el periodo 2023-2026.

Asimismo, es pertinente analizar las implicaciones económicas que tienen para las CAR, la ANLA y las empresas, el traslado de competencias en la evaluación de solicitudes de licenciamiento ambiental para los proyectos FNCER superiores a 50 MW. A continuación, se muestran los resultados del análisis.

## 2. Análisis impacto CAR, Empresas y ANLA

De acuerdo con las cifras del valor de las licencias, el impacto económico para las CAR será del 0,20% sobre el total de ingresos corrientes; estos se distribuyen de la siguiente manera: 0,13% corresponde a proyectos de generación y 0,07% a proyectos de transmisión, es decir, este es el ingreso que dejarían de recibir en promedio cada año las CAR por los Proyectos FNCER trasladados a la ANLA.

Por su parte, para las empresas el costo promedio del servicio de evaluación se mantendrá hasta en un 0,03% del valor del proyecto, es decir, no refleja un cambio significativo en los costos en que incurren las empresas. Por último, para

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

la ANLA el ingreso adicional representará el 2,6% sobre el total de los ingresos<sup>12</sup>, con un incremento en los costos del 2,5%<sup>13</sup>.

#### 4 VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL.

*(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)*

De acuerdo con los cálculos realizados, la ANLA cuenta con la capacidad presupuestal para asumir la evaluación de los nuevos proyectos de FNCER, toda vez que sus ingresos proyectados, vía cobro por evaluación, serían del 0,6% del total del presupuesto, mientras que los costos serían del 0,4% del total del presupuesto, lo que significa que los ingresos superarían a los costos en que incurre, de esta manera, se garantiza la viabilidad operativa de la modificación propuesta.

Ahora bien, la ANLA ha venido robusteciendo el equipo de energía para afrontar la llegada de nuevas solicitudes de licencias ambientales de proyectos FNCER y cuenta con el centro de monitoreo y el grupo de regionalización para continuar la evaluación de sus solicitudes con criterios de calidad, oportunidad y efectividad.

La entidad anualmente realiza el proceso de planeación de los recursos de acuerdo con la identificación de necesidades en el marco de gasto de mediano plazo (MGMP), con este instrumento la entidad realiza la proyección de la programación presupuestal anual para las próximas vigencias. En dicho proceso, la ANLA identificó la necesidad de fortalecer en el 2024 el proceso de evaluación del grupo de energía, especialmente lo relacionado con la atención de solicitudes de proyectos FNCER.


Con lo anterior, la entidad fortaleció sus procesos misionales y de apoyo para afrontar este nuevo reto, incrementando los recursos destinados a la Subdirección de Evaluación de Licencias Ambientales en un 19% y del grupo de energía en un 22%. Anualmente se realiza la revisión de los comportamientos históricos en las solicitudes y procesos de evaluación de los diferentes sectores, lo cual se complementa con la información proporcionada por las empresas, sobre las posibles solicitudes de evaluación que serían radicadas durante la vigencia, este ejercicio nos permite analizar la demanda de solicitudes futuras de evaluación y contar con un ejercicio de planeación más efectivo.

Así las cosas, durante el 2023 y 2024 las inversiones en el grupo de energía están enfocadas en fortalecer la estrategia de evaluación, principalmente, en los componentes de planeación y estructura operacional, en lo que se refiere a: dar respuesta a la demanda de proyectos de generación y transmisión, de acuerdo a las proyecciones realizadas por la entidad; direccionar la revisión técnica por medios (físico, biótico y social) para dar una profunda y eficaz evaluación de los tramites, además de contar con un equipo adicional de especialistas del componente atmosférico, permisos de aprovechamiento de recursos naturales, conectividad y fragmentación y vedas; por último, fortalecer la articulación entre las diferentes áreas técnicas que permitan potenciar la respuesta a las necesidades de los usuarios frente al cumplimiento de los términos establecidos por la norma.

Por otra parte, de acuerdo con el análisis de impacto económico para la ANLA, en el apartado 4 de esta memoria justificativa, la entidad se encuentra en condiciones económicas y financieras para asumir las nuevas solicitudes de evaluaciones asociadas a los proyectos de FNCER, toda vez que no representa un riesgo económico ni financiero en su gestión.

<sup>12</sup> Aquí se contemplan los ingresos por los servicios del licenciamiento de proyectos, obras y actividades que ofrece la ANLA.

<sup>13</sup> Este costo solo incluye los servicios profesionales.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

## 5 IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

La ANLA desempeña un papel relevante en la planeación y desarrollo territorial. Su acción implica la evaluación de proyectos que tienen el potencial de impactar el entorno, asegurando que se cumplan las regulaciones ambientales y se minimicen los impactos negativos significativos. Esta función contribuye a que el desarrollo territorial se realice de manera responsable y sostenible, protegiendo ecosistemas, recursos naturales y la calidad de vida de la población.


Bajo este marco, la referida autoridad ambiental cuenta con la infraestructura técnica y humana que permite atender las solicitudes de evaluación de licencias ambientales (con promedios de respuesta de 90 días), producto de un proceso de fortalecimiento institucional y de un conjunto de instrumentos que hacen parte del Sistema de Gestión de Calidad:

- Obligaciones mínimas, el cual asegura que, a cada proyecto a licenciar, se le exijan las mismas obligaciones estandarizadas bajo requerimientos legales y directrices institucionales.  
[https://www.anla.gov.co/01\\_anla/noticias/610-sipta-pone-en-marcha-el-instrumento-de-obligaciones-minimas](https://www.anla.gov.co/01_anla/noticias/610-sipta-pone-en-marcha-el-instrumento-de-obligaciones-minimas).
- Estandarización y jerarquización de impactos, el cual brinda una base estandarizada de impactos que facilita tanto el procesamiento de información como la visualización de impactos acumulativos en un área  
[https://www.anla.gov.co/01\\_anla/institucional-interno/gestion-del-conocimiento-y-la-innovacion/analitica-de-datos/tablero-control-jerarquizacion-de-impacto](https://www.anla.gov.co/01_anla/institucional-interno/gestion-del-conocimiento-y-la-innovacion/analitica-de-datos/tablero-control-jerarquizacion-de-impacto).
- Índice de Desempeño Ambiental, el cual evalúa el desempeño de los proyectos activos y genera información para la toma de decisiones sobre el territorio, a partir de la determinación del grado de cumplimiento de los criterios o estándares ambientales establecidas en los instrumentos de manejo y control ambiental  
[https://www.anla.gov.co/01\\_anla/proyectos/nuevo-licenciamiento-ambiental/indice-de-desempeno-ambiental-ida-i](https://www.anla.gov.co/01_anla/proyectos/nuevo-licenciamiento-ambiental/indice-de-desempeno-ambiental-ida-i)
- Seguimiento documental espacial, este aporta en la identificación de cambios a través del tiempo en las zonas de interés de los proyectos en relación con el área de influencia, pérdida de coberturas vegetales, infraestructura y detección o ratificación de las infracciones en las cuales las empresas incurrir a través de la localización de elementos dentro de las imágenes. <http://sig.anla.gov.co:8090/sde/consultas>.
- AGIL. Esta Plataforma es una herramienta que permite visualizar y consultar gráfica y dinámicamente capas de información geográfica de las diferentes entidades que producen información necesaria para decidir la viabilidad socio ambiental de proyectos; de igual forma, información geográfica temática propia de los estudios presentados a la ANLA en el proceso de licenciamiento Ambiental. <https://sig.anla.gov.co/seleccion.aspx>

Asimismo, la ANLA cuenta con información consolidada del monitoreo de los recursos naturales que le permite tener una visión de los procesos que suceden en el territorio, consecuencia del desarrollo de los proyectos, mediante análisis regionales, que se desarrollan a partir de tres líneas de acción:

La primera línea, hace referencia a la Sensibilidad Ambiental Regional, la cual consta de una evaluación biofísica y socioeconómica, considerando la criticidad de cada componente y las condiciones únicas del recurso.

La segunda línea, corresponde a los análisis regionales de condiciones socio ambientales, que genera alertas sobre el estado, presión y sensibilidad ambiental, conforme a la dinámica de la demanda, uso y aprovechamiento de recursos naturales.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Y en la tercera línea, están los reportes de alertas sobre el estado de los recursos naturales por componentes y la sensibilidad del medio natural y social frente al desarrollo de proyectos, obras y actividades. Los reportes mencionados se presentan en el siguiente enlace:

[https://www.anla.gov.co/01\\_anla/ciudadania/biblioteca-web](https://www.anla.gov.co/01_anla/ciudadania/biblioteca-web).

Los reportes permiten tener información actualizada de los proyectos de competencia de la ANLA, con una mirada regional, que involucra el seguimiento de impactos generados y acumulativos en el territorio, además de evaluar las mejores opciones de prevención y corrección de futuros impactos en proyectos venideros. Esto último redundará en una planeación eficaz del territorio de cara a los nuevos proyectos FNCER.

Las referidas líneas de acción permiten identificar buenas prácticas y oportunidades de mejora en la elaboración de los estudios de impacto ambiental su evaluación y toma de decisiones durante el licenciamiento ambiental.

A 31 de enero de 2024, la ANLA ha dado trámite a 53 solicitudes de licencia ambiental relacionadas con proyectos de energías renovables, cuyo estado es el siguiente: 38 licencias ambientales otorgadas (7 energía eólica, 17 energía solar y 14 líneas de transmisión) La capacidad actual de generación de energías renovables de los proyectos licenciados es de 4.8 GW.

Ahora, si dentro del área en la cual se desarrollan proyectos FNCER, sujetos a licenciamiento ambiental, y se evidencia la presencia de comunidades étnicas y/o Patrimonio Cultural de la Nación, se deberá dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 76 de la Ley 99 de 1993 y 46 de la Ley 1437 de 2011, así como lo señalado por la Ley 1185 de 2008 y demás normas concordantes.


## 6 ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO.

Desde la perspectiva de la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el instrumento de estandarización y jerarquización de impactos ambientales elaborado por la ANLA permite a los usuarios tener un contexto general de los impactos ambientales que se asocian al desarrollo de los proyectos que son presentados para el trámite de licenciamiento dentro de una región determinada. Adicionalmente, estas acciones, contribuyen a la identificación de impactos que podrían afectar a los servicios ecosistémicos, a la identificación y valoración de impactos en la evaluación ambiental y al planteamiento de las medidas de manejo para el control integral de los impactos ambientales.

Ahora, dentro del sector de energía se encuentran nueve subsectores, de los cuales se han sistematizado 169 expedientes, siendo el mayor del subsector el correspondiente a líneas de transmisión con (65) expedientes, seguido de hidroeléctricas (29), termoeléctricas (19) y Energía solar fotovoltaica (15). En cuanto a frecuencias de impactos reportados, líneas de transmisión tuvieron la mayor cantidad con 905, seguido de hidroeléctricas (352) y energía solar fotovoltaica (251). Para este último, se reportaron 26 de 36 Categorías Estandarizadas de Impacto (CEI).

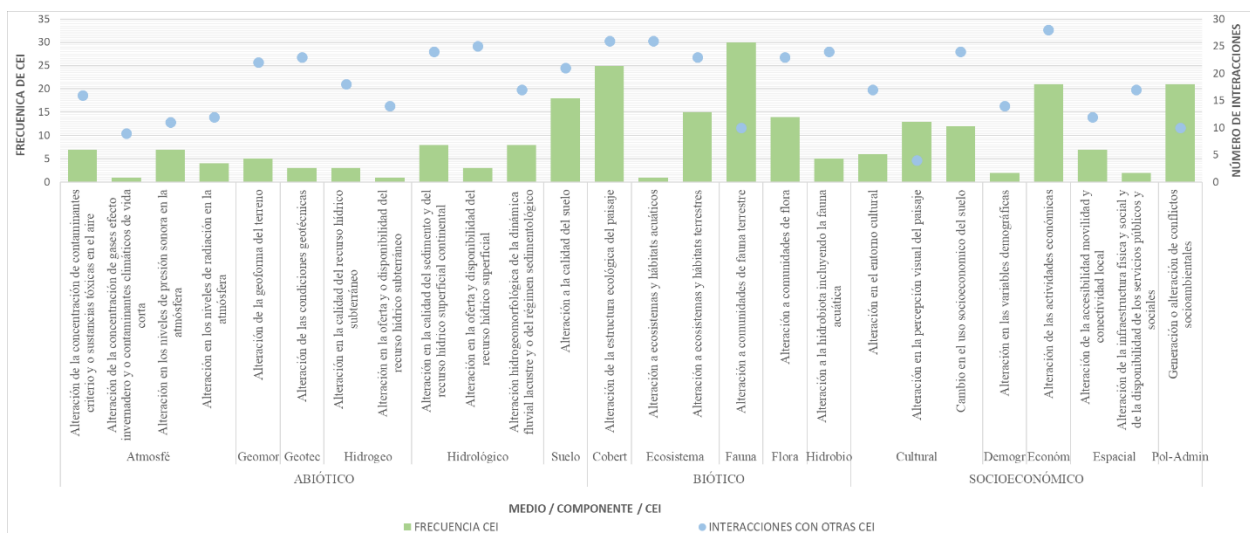
El subsector de energía solar fotovoltaica ha reportado 26 Categorías Estandarizadas de Impacto (CEI) en las frecuencias que se evidencian en la figura 1, siendo la más reportada la alteración a comunidades de fauna terrestre (30 reportes), seguida de alteración de la estructura ecológica del paisaje (25) y alteración de las actividades económicas (21). Adicionalmente, estas CEI fueron cruzadas mediante la metodología de redes complejas, buscando CEI de carácter primario como secundario (impactos directos e indirectos). El cruce de la información se puede observar en los puntos azules de la figura 1.

En este sentido, siguiendo con la interacción de las CEI se encontró que, la alteración de las actividades económicas podría generar otras 28 CEI y seguida a esta, alteración a ecosistemas y hábitats acuáticos con 26 interacciones y

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

alteración de la estructura ecológica del paisaje con 26, siendo la segunda y tercera con mayor cantidad de interacciones directas con otras CEI.

Figura 1 Frecuencia de las CEI reportadas por los proyectos del subsector de energía solar fotovoltaica y número de interacciones de cada una de ellas, según sistema de redes complejas.



Fuente: ANLA.

Para la definición de los impactos negativos significativos y más frecuentes, que son objeto de evaluación, los cuales son atendidos por los Planes de Manejo Ambiental PMA y demás instrumentos de control, se organizó la información en cuartiles y deciles, teniendo en cuenta la frecuencia y distribución de los datos de CEI, según sus categorías y las interacciones que pueden generarse entre las mismas categorías de CEI.

Para el ejercicio, se tuvieron en cuenta los siguientes parámetros que fueron empleados en la ecuación:

$$Q_k = L_{i-1} + \frac{\frac{k \cdot N}{4} - F_{i-1}}{f_i} \cdot a$$

Donde:

- (N) Muestra o rango de 26 CEI.
- (a) Amplitud entre los valores de 4
- ( $L_{i-1}$ ) Límite inferior: 1
- ( $L_{i-1}$ ) Límite superior: 30
- ( $F_{i-1}$ ) Frecuencia absoluta del intervalo
- ( $f_i$ ) Frecuencia absoluta del intervalo




MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Tabla 1 Resultados de la fragmentación por cuartiles y deciles

Cuartiles		CEI	Interacciones Entre CEI
Q1	25%	3	12
Q2	50%	7	17,5
Q3	75%	14,25	24
Deciles			
D3	30%	3,1	14
D5	50%	7	17,5
D8	80%	16,8	24


En cuanto a los resultados, para los cuartiles, se tomaron las frecuencias iguales o superiores a 14.25, lo que es igual al tercer cuartil (Q3). Esto significa que la frecuencia que marca el 75% de los datos corresponde a aquellas que están en rangos iguales o superiores a 14.25. Similar ocurre cuando se analiza la muestra con deciles, en el cual, el decil (D8) denota que el 80% de la muestra se ve representada en aquellos valores iguales o superiores a 16.8. Los resultados fueron:

<b>Análisis cuartil (Q3) frecuencia que marca el 75% de los datos</b>	<b>Análisis Decil (D8), frecuencia que muestra el 75% de los impactos.</b>
Alteración de las actividades económicas (21)	Alteración de las actividades económicas (28)
Alteración de la estructura ecológica del paisaje (25)	Alteración de la estructura ecológica del paisaje (26)
Alteración a ecosistemas y hábitats terrestres (15)	Alteración a ecosistemas y hábitats acuáticos (26)
Alteración a comunidades de flora (14)	Alteración en la oferta y disponibilidad del recurso hídrico superficial (25)
Alteración a la calidad del suelo (18)	Alteración en la calidad del sedimento recurso hídrico superficial (24)
Alteración a comunidades de fauna terrestre (30)	Alteración a la hidro biota incluyendo la fauna acuática (24)
Generación o alteración de conflictos socioambientales (21)	Cambio en el uso socioeconómico del suelo (24)

De acuerdo con los resultados, se presentan los impactos más representativos según los proyectos evaluados, los cuales también coinciden con aquellos impactos que generan las mayores interacciones y generan impactos secundarios, es el caso de: Alteración de las actividades económicas, alteración de la estructura ecológica del paisaje, alteración a ecosistemas y hábitats terrestres, alteración a comunidades de flora y alteración a comunidades de fauna terrestre.

#### ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	(X)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No Aplica

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
<b>Versión:</b> 4	<b>Vigencia:</b> 25/11/2022	<b>Código:</b> F-A-GJR-07

(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	(X)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	No aplica
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	No aplica

Aprobó:


  
**ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN**
  
**SANDRA PATRICIA MONTOYA VILLAREAL**
  
**Sistema Integrado de Gestión**

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades (área(s) misional(es))