

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

Señor

ELEAZAR BECERRA TORRES

Correo electrónico: eleazarbt@hotmail.com

Calle 83B #42D-175 Apartamento PH

Barrio Nuevo Horizonte

Barranquilla - Atlántico

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2006479	
	Fecha Radicado: 2024-03-04 15:52:49	
	Código de Verificación: ff2dc	Folios: 6
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO Consulta- Concepto sobre la No Necesidad de Diagnóstico de Alternativas para Líneas de Conexión en Proyectos de Generación Solar o Eólica. Radicado 2024E1004301 del 31 de enero de 2024.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA ASESORA JURIDICA – OAJ

Sobre el tema del asunto y consultados los archivos de la OAJ, no se encuentran pronunciamientos sobre el asunto.

II ANTECEDENTES JURIDICOS

Para resolver la consulta en estudio, son aplicables las normas relacionadas con la Ley 99¹ de 1993, Decreto 1076² de 2015, Ley 1715³ de 2014 modificada por la Ley 2090⁴ de 2021 y Ley 2294⁵ de 2023.

III ASUNTO A TRATAR

La petición, es la siguiente:

“Solicito a ustedes su pronunciamiento y concepto sobre lo siguiente: Se emita el concepto sobre la No necesidad de Diagnóstico de Alternativas para líneas de conexión que pertenecen a proyectos de generación solar o eólico.

¹ “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.”

² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

³ “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”

⁴ “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones”

⁵ “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Del Diagnóstico Ambiental de alternativas

Iniciamos con señalar que el Título VIII de la Ley 99 de 1993, al tratar el tema de licencias ambientales, regula el diagnóstico ambiental de alternativas, el cual no se requiere para todos los proyectos, obras y actividades que requieren tramitar licencia ambiental, destacamos los artículos 53 y 56 de esta ley:

“Artículo 53. DE LA FACULTAD DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES PARA OTORGAR LICENCIAS AMBIENTALES. 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.

“Artículo 56. *DEL DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS. En los proyectos que requieran Licencia Ambiental, el interesado deberá solicitar en la etapa de factibilidad a la autoridad ambiental competente, que ésta se pronuncie sobre la necesidad de presentar o no un Diagnóstico Ambiental de Alternativas. Con base en la información suministrada, la autoridad ambiental decidirá sobre la necesidad o no del mismo y definirá sus términos de referencia en un plazo no mayor de 30 días hábiles.*

El Diagnóstico Ambiental de Alternativas incluirá información sobre la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas.

Con base en el Diagnóstico Ambiental de Alternativas presentado, la autoridad elegirá, en un plazo no mayor de 60 días, la alternativa o las alternativas sobre las cuales deberá elaborarse el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental antes de otorgarse la respectiva licencia”.

Se tiene que a nivel reglamentario, el Decreto 1076 de 2015, al desarrollar el tema de los estudios ambientales, considera lo siguiente respecto de la exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.4.2. *Exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas. Los interesados en los proyectos, obras o actividades que se describen a continuación deberán solicitar pronunciamiento a la autoridad ambiental competente sobre la necesidad de presentar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA):...*

7. Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes que provienen de biomasa para generación de energía con capacidad instalada superior a diez (10) MW, excluyendo los que provienen de fuentes energía solar, eólica, geotermia y mareomotriz”.

8. El tendido de líneas nuevas de transmisión del Sistema Nacional de Transmisión...

“Parágrafo transitorio. *En los casos que las autoridades ambientales competentes hayan requerido la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas -DAA- o se encuentren en evaluación del Diagnóstico*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Ambiental de Alternativas -DAA- de los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes provenientes de energía solar, eólica, geotermia y mareomotriz, las autoridades ambientales respectivas a petición del interesado, darán por terminadas las actuaciones administrativas relacionadas con este estudio ambiental”.

Que la Ley 1715 de 2014 “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”, modificada por la Ley 2090 de 2021 “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones”, señala en el artículo 2º. “Modifíquese el artículo 1º. de la Ley 1715 de 2014, que quedará de la siguiente manera:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas, en la prestación de servicios públicos domiciliarios, en la prestación del servicio de alumbrado público y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad de abastecimiento energético. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía y sistemas de medición inteligente, que comprenden tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda”.

De la Ley 2090 de 2021, se resalta el artículo 39, que señala: “ACTIVOS DE CONEXIÓN PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. La autoridad ambiental competente no exigirá la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) del que trata la Ley 99 de 1993 o aquella que la modifique, sustituya o adicione, para los activos de conexión al Sistema Interconectado Nacional, de aquellos proyectos de generación de energía eléctrica que decidan compartir dichos activos de conexión en los términos definidos por la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas. En los casos en que antes de la expedición de la presente ley uno o varios proyectos a los que se refiere este artículo estén en cualquier etapa del proceso relativo al Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), la actuación se dará por terminada y se pasará a la siguiente fase del licenciamiento ambiental”.

Por otra parte la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, señala en el artículo 3: “Ejes de transformación del plan nacional de desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo se materializa en las siguientes cinco (5) transformaciones:

4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática. Apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza”.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Ahora bien para complementar esta orientación jurídica, la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana, emitió el concepto que consta en el memorando 24022024E3003862 del 23 de febrero de 2024, el cual se cita a continuación:

“En primer lugar, es importante tener en cuenta que la Resolución 070⁶ de 1998 de la CREG1 define los “Activos de Conexión” como “aquellos activos que se requieren para que un Generador, un Usuario 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 04⁷ de 2003 de la misma Comisión de Regulación en su artículo 32.

Por otro lado, el listado de proyectos, obras y actividades a los cuales les es exigible el Diagnóstico ambiental de alternativas están definidos en el artículo 2.2.2.3.4.2 del Decreto 1076 de 2015, adicionado por el Artículo 1 del Decreto 2462 de 2018, así:

ARTÍCULO 2.2.2.3.4.2. Exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas. Los interesados en los proyectos, obras o actividades que se describen a continuación deberán solicitar pronunciamiento a la autoridad ambiental competente sobre la necesidad de presentar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA): (...)

“7. Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes que provienen de biomasa para generación de energía con capacidad instalada superior a diez (10) MW, excluyendo los que provienen de fuentes energía solar, eólica, geotermia y mareomotriz”. (Adicionado Decreto 2462 de 2018, art. 1)

8. El tendido de líneas nuevas de transmisión del Sistema Nacional de Transmisión. (...)

PARÁGRAFO TRANSITORIO. En los casos que las autoridades ambientales competentes hayan requerido la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas -DAA- o se encuentren en evaluación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas -DAA- de los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes provenientes de energía solar, eólica, geotermia y mareomotriz, las autoridades ambientales respectivas a petición del interesado, darán por terminadas las actuaciones administrativas relacionadas con este estudio ambiental.” (Negrilla fuera del texto)

Los proyectos por Usted mencionados se relacionan con lo contenido en el numeral 7 del citado Decreto, sin embargo, es necesario tener en cuenta que el Artículo 39 de la Ley 2099 de 2021, establece que “no se exigirá la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA del que trata la Ley 99 de 1993 o aquella que la modifique, sustituya o adicione, para los activos de conexión al Sistema Interconectado Nacional, de aquellos proyectos de generación de energía eléctrica que decidan compartir dichos activos de conexión en los términos definidos por la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.” (Negrilla fuera del texto).

Es importante tener en cuenta que, como se evidencia en la normatividad vigente, la exigibilidad del Diagnóstico Ambiental de Alternativas no está supeditada al nivel de tensión de la línea sino al listado de proyectos contenidos en el artículo 2.2.2.3.4.2 del Decreto 1076 de 2015, y en este no se diferencia entre el activo de conexión y el proyecto de generación.

⁶ Por la cual se establece el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional.

⁷ La Resolución 04 de 2003, 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.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

No obstante, en el artículo de la Ley 2099 de 2021, *si se establece la no exigencia del Diagnóstico ambiental de alternativas para “los activos de conexión al sistema interconectado nacional, de aquellos proyectos de generación de energía eléctrica que decidan compartir dichos activos de conexión en los términos definidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas”.*

A partir de las normas citadas y para atender a la consulta, se puede concluir que: • Para efectos de su licenciamiento ambiental, *los proyectos de generación de energía solar o eólica están exentos de la presentación de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas DAA en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 2.2.2.3.4.2. del Decreto 1076 de 2015, en la forma en que fue modificado por el Decreto 2462 de 2018.*

El anterior reglamento no brinda la claridad necesaria en cuanto a si la exención se limita a la generación propiamente dicha o debe hacerse extensiva a las líneas de conexión del respectivo proyecto, pudiendo entender que estas líneas se rigen por el numeral 8 del mismo artículo 2.2.2.3.4.2. del Decreto 1076 de 2015. *No obstante, el artículo 39 de la Ley 2099 de 2021 plantea la misma exención para los activos de conexión al Sistema Interconectado Nacional para la transición energética. No debe admitir discusión que cualquier contradicción que se presente entre la Ley 2099 de 2021 y el Decreto 1076 de 2015 debe resolverse a favor de la primera de estas normas.*

Lo anterior en consideración a la prevalencia jerárquica de la ley sobre los reglamentos, más no es pertinente la referencia al principio de favorabilidad que se menciona en la consulta, debiendo precisar que en la Sentencia C-225 de 2019, que también se menciona, está referida al campo penal y que en materia ambiental la favorabilidad debe operar en beneficio del ambiente”.

V. CONCLUSIONES

Conforme con lo expuesto, se tiene que para los proyectos de generación de energía solar o eólica están exentos de la presentación de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas DAA en virtud de lo establecido en el numeral 7 del artículo 2.2.2.3.4.2. del Decreto 1076 de 2015.

En cuanto a si la exención se limita a la generación propiamente dicha o debe hacerse extensiva a las líneas de conexión del respectivo proyecto, pudiendo entender que estas líneas se rigen por el numeral 8 del mismo artículo 2.2.2.3.4.2. del Decreto 1076 de 2015, el artículo 39 de la Ley 2099 de 2021 plantea que *“no se exigirá la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA del que trata la Ley 99 de 1993 o aquella que la modifique, sustituya o adicione, para los activos de conexión al Sistema Interconectado Nacional, de aquellos proyectos de generación de energía eléctrica que decidan compartir dichos activos de conexión en los términos definidos por la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas”.*

Se tiene que si bien en el ámbito jurídico colombiano, existe el principio de favorabilidad, tema que jurisprudencialmente la Corte Constitucional, ha sido considerado como un derecho fundamental que permite la aplicación del principio in dubio pro reo, que establece que toda duda se debe resolver a favor del acusado, no es claro el motivo del usuario cuando hace mención a la sentencia C-225 de 2019, en la cual, se resuelve la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40 y 44 (parcial) de la Ley 1826 de 2017 *“por medio de la cual se establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado.”* asunto que no es competencia de este Ministerio, conforme a la Ley 99 de 1993, Decreto-Ley 3570 de 2011 y Decreto 1076 de 2015.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Por último, se manifiesta que actualmente, se encuentra en consulta pública, conforme con el Decreto 1081 de 2015 y sus modificaciones, la propuesta de modificación del Decreto 1076⁸ de 2015, dentro del cual se está proponiendo en el artículo 3, lo siguiente: *“Exigibilidad del diagnóstico ambiental de alternativas... 17. Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes que provienen de fuentes energía solar, eólica, geotermia y mareomotriz cuando cuenten con activos de conexión con tensión igual o mayor a cincuenta (50) KV, caso en el cual se consultará la necesidad de Diagnostico Ambiental de Alternativas en relación con los activos de conexión, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 39 de la Ley 2099 de 2021”*. La iniciativa normativa se puede consultar en la siguiente página web: <https://www.minambiente.gov.co/consultas-publicas/>

El presente concepto se expide con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró- Carmen Lucia Pérez Rodríguez- Asesora
Revisó- Myriam Amparo Andrade Hernández-Asesora Coordinadora Grupo de conceptos y normatividad biodiversidad



⁸*“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”*