


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

Bogotá, D. C.

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 4 5 5 7 8	
	Al responder por favor cítese este número <b>13002024E2045578</b>	
	Fecha Radicado: <b>2024-11-19 09:40:40</b>	
	Codigo de Verificación: <b>b7e33</b>	Folios: <b>11</b>
Radicador: <b>Ventanilla Minambiente</b>		Anexos: <b>0</b>
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>		

Señora

**DIANA MILENA TORO LÓPEZ**

Representante Legal

**Proyecto Fotovoltaico Cómbita S.A.S. E.S.P.**

Correo: [gerencia@econ.com.co](mailto:gerencia@econ.com.co) / [juridica@econ.com.co](mailto:juridica@econ.com.co)

Dirección: Corales, Manzana 16, casa 1.

Pereira, Risaralda

**ASUNTO:** CONCEPTO JURÍDICO – Consulta relacionada con la armonización de usos del suelo en los planes de ordenamiento territorial y el desarrollo de proyectos, obras o actividades de utilidad pública y de interés social. Radicado 2024E1040317 del 09 de agosto de 2024, Proyecto de Generación de Energía Fotovoltaica “PROYECTO FOTOVOLTAICO COMBITA” de 9,9 MW.

Respetada señora Toro:


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 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

#### I. ASUNTO A TRATAR:

Esta Oficina Asesora Jurídica, recibió petición mediante el radicado del asunto, por medio de la cual se señala:

En sic... “1. El Ministerio de Vivienda señala en el Concepto Jurídico No. 2024EE0010008 del 23 de febrero de 2024, que tal y como lo advierte el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.2.2.1.2.5.1, es preciso señalar que los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social corresponden a los ejecutados por la Nación, y que si bien los planes de ordenamiento territorial no son oponibles a estos proyectos, esto no implica una incorporación inmediata a dichos planes, sino que, atendiendo la utilidad pública y el interés general, la ejecución de estos proyectos no puede ser restringida por las disposiciones de dichos instrumentos de planeación.

Frente a lo anterior, ¿Los proyectos, obras o actividades cuya ejecución corresponda a los particulares y que son declaradas de utilidad pública e interés social por parte del Ministerio de Minas y Energía, adquieren los mismos beneficios frente al ordenamiento territorial que aquellos ejecutados por la Nación? En ese sentido, ¿Si el proyecto ejecutado por un particular adquiere la connotación de utilidad pública e interés social, no podría ser restringido por las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial? Tener presente que el Ministerio de Minas y Energía ha establecido que la calificación de utilidad pública e interés social de los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación y transmisión de energía está determinada en la ley y no requiere de acto administrativo para que los proyectos sean considerados como tal. Así pues, la declaratoria formal, mediante acto administrativo expedido por el Ministerio de Minas y Energía, solo resulta necesaria cuando el beneficiario de tal declaratoria pretenda desarrollar los efectos determinados en artículos 10, 11 y 18 de la Ley 56 de 1981, y de ninguna manera

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

*resulta necesaria para entender que un proyecto de generación, transmisión o distribución de energía eléctrica cuenta con tal calificación. La Resolución 40303 del 5 de agosto de 2022 establece que la certificación de utilidad pública e interés social debe ser entendida como el "documento que se entrega a petición del interesado y que tiene por finalidad certificar si un determinado proyecto de energía eléctrica goza de la connotación de utilidad pública e interés social. Esta certificación sólo tiene efectos informativos y de publicidad. No equivale ni reemplaza la declaratoria de utilidad pública e interés social establecida por ley."*

2. El Ministerio de Vivienda señala en el Concepto Jurídico No. 2024EE0010008 del 23 de febrero de 2024, que "Conforme lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2099 de 2021 que modificó el artículo 4 de la Ley 1715 de 2014, los proyectos de generación de energía con fuentes no convencionales, cuyo fin es la prestación del servicio público de energía eléctrica, cuentan con la calificación legal de utilidad pública e interés social. Esta disposición legal, establece que esta calificación "...tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo..."

No obstante lo anterior, la norma no establece el alcance de esta primacía respecto de los usos permitidos en el plan de ordenamiento territorial, si esta primacía es aplicable de manera inmediata o requiere de una incorporación al plan de ordenamiento territorial. Esto sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 2.2.2.1.2.5.1. y 2.2.2.1.2.5.2 del Decreto 1077 de 2015 antes mencionados".

En relación con lo expuesto, teniendo en cuenta que la norma no establece que la primacía de los proyectos de generación de energía con fuentes no convencionales esté condicionada a su incorporación en el ordenamiento jurídico, en aquellos casos en donde el instrumento de planeación territorial, POT, PBOT, entre otros, por su antigüedad y desactualización, no contemple dentro de las actividades económicas a desarrollar en el municipio los proyectos de generación de energía eléctrica con fuentes renovables en ninguna parte del texto legal, ¿debe entenderse que la actividad es PERMITIDA, bajo el entendido de que cuenta con primacía establecida en la norma y que por lo tanto, no puede ser una actividad RESTRINGIDA en el ordenamiento territorial?"

## II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

La Oficina Asesora Jurídica a la fecha no ha emitido conceptos jurídicos relacionados con el objeto materia de consulta.

## III. ANTECEDENTES JURÍDICOS


A continuación, se relacionan los antecedentes jurídicos al respecto:

### ➤ Constitución Política de Colombia de 1991:

*"(...) **Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.*

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

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

**Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.  
(...)

**Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

**Artículo 312.** <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:>  
En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.(...)"

➤ **Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”**

“(…) **Artículo 1.- El ambiente es patrimonio común.** El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social


**Artículo 167.- Son recursos energéticos primarios:**

- a.- La energía solar;
- b.- La energía eólica;
- c.- Las pendientes, desniveles topográficos o caídas;
- d.- Los recursos geotérmicos;
- e.- La energía contenida en el mar. (...)"

➤ **Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.**

“(…) **Artículo 1o. Objetivos.** La presente ley tiene por objetivos:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos

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

*domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.*

4. *Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*
5. *Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.*

**Artículo 2o. Principios.** *El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:*

1. *La función social y ecológica de la propiedad.*
2. *La prevalencia del interés general sobre el particular.*
3. *La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.*


**Artículo 5o. Concepto.** *El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.*

**Artículo 6o. Objeto.** *<Inciso modificado por el artículo 2 de la Ley 2037 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> El ordenamiento del Territorio Municipal y Distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, identificar las necesidades de espacio público, priorizando los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:*

1. *La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.*
2. *El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.*
3. *La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.*

*El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá dar prelación a los espacios públicos, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a las diferencias; e incorporará instrumentos que regulen las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales, humanos y tecnológicos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.(...)*

**Artículo 8o. Acción Urbanística.** *<Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 2079 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la*

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

acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:

- Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
- Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
- Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.
- Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
- Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

(...)

Las acciones urbanísticas deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. En los casos en que aplique deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

Ahora bien, el Capítulo III, Planes de Ordenamiento Territorial, dispone:


**Artículo 9o. Plan de Ordenamiento Territorial.** El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. (...)

PARAGRAFO. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo.

**Artículo 10. Determinantes de Ordenamiento Territorial y su Orden de Prevalencia.** <Artículo modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante,

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

tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.(...)”.

➤ **Ley 1715 de 2014 “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”.**


**Previo como objeto de esta ley ARTÍCULO 1.** 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 nación I, 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

“(..) **Artículo 4o. declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social.** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2099 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía principalmente aquellas de carácter renovable, así como el uso eficiente de la energía, se declaran como un asunto de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar 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.

Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, y de expropiación forzosa.

➤ **Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”, en la subsección 5, Armonización de Usos del Suelo en los Planes de Ordenamiento Territorial y el Desarrollo de Proyectos, Obras o Actividades de Utilidad Pública y de Interés Social,** dispone:

**Artículo 2.2.2.1.2.5.1 Requisito previo para los proyectos, obras o actividades de utilidad pública.** Los proyectos, obras o actividades consideradas por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ser adelantados por esta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual, previa la expedición de la respectiva licencia o del

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

correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente, si a ello hubiere lugar.

**Artículo 2.2.2.1.2.5.2 Oponibilidad de los planes de ordenamiento territorial.** Los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades a los que se refiere la presente subsección (...).

#### IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Sea lo primero, recordar que mediante el documento de los Términos de Referencia para la Elaboración del Estudio de Impacto Ambiental – EIA en proyectos de uso de energía solar fotovoltaica tdr-015, en el numeral 5.1.3, suelos y uso del suelo, se dispuso:


*“5.1.3 Suelos y uso del suelo para el área de influencia del componente, grupo de componentes o medios, se debe presentar el mapa de suelos con sus respectivos análisis que incluyan la vocación (conforme a la metodología establecida por capacidad del uso del IGAC), el análisis de los servicios (provisión, regulación, soporte y culturales) y el estado actual de los suelos (fertilidad, contaminación, compactación, degradación por erosión), con base en información primaria y secundaria. La caracterización anterior debe tener en cuenta los instrumentos de planificación del territorio, considerando los POMCA, POT, PBOT y EOT, entre otros, identificando los usos actuales del territorio, para identificar los conflictos de uso del suelo y del territorio, para lo cual debe adjuntar la información documental y cartográfica de soporte. Lo anterior debe realizarse mediante técnicas de fotointerpretación y/o interpretación de imágenes de satélite (sensores remotos), acompañado de control de campo de acuerdo al tipo de proyecto, a partir de la apertura de calicatas y cajuelas para la determinación de las características físicas y químicas de los diferentes horizontes que conforman los perfiles modales de la unidad cartográfica de suelo diferenciada, dando como resultado el mapa de suelos con su correspondiente memoria técnica, que debe contener el análisis y la evaluación de los resultados en términos de los servicios de los suelos y la leyenda a escala 1:10.000 o más detallada. (...)”.*

Ahora bien, los municipios como entidades territoriales tienen el derecho de gobernarse como autoridades propias y en consecuencia, ejercer las competencias que les corresponda. A la luz de los artículos 311 y 313 de la Constitución, les corresponde ordenar el desarrollo y ordenamiento de su territorio y, entre otros asuntos, reglamentar los usos del suelo.

Al respecto, Mediante Sentencia C-138 del 06 de mayo de 2020, Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo, la Honorable Corte Constitucional al estudiar la demanda de constitucionalidad de los literales a) y e), del numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011<sup>1</sup>, sobre el concepto de ordenamiento del territorial consagrado en la Constitución Política de 1991, indicó que dicha expresión puede hacer referencia a dos sentidos: 1. lo relativo a la organización territorial del Estado (distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, y demás materias que son objeto de ley orgánica); y 2. como instrumento de orden público y de planeación del desarrollo, resaltándose de esta última las siguientes consideraciones:

*“(...) En el ordenamiento jurídico nacional, la expresión ordenamiento territorial también es utilizada para referirse a las **medidas de autogobierno y autogestión por parte de las entidades territoriales, para planear su desarrollo, a partir del componente físico urbano**. Por lo tanto, el instrumento mediante el cual los concejos municipales y distritales, entre otras cosas, reglamentan los usos del suelo, se conoce como el **Plan de Ordenamiento Territorial** (Ley 388 de 1997). En este sentido, ordenamiento territorial tendría una segunda*

<sup>1</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

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

*acepción diferente de la primera, ya no referida a la separación vertical del poder público, sino a la planeación autónoma del desarrollo de las entidades territoriales, en consideración de su propio territorio (...)*”.

En cuanto a la función de los municipios de **“Reglamentar los usos del suelo”**, de conformidad con el numeral 7 del artículo del 313 de la Constitución, es ejercida por el Concejo Municipal y de acuerdo con la Ley 388 de 1997, dicha función se ejerce a través del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, con el fin de establecer “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”, artículo 9° de la mencionada ley.

En la sentencia ya relacionada de la Corte Constitucional, sobre la función del ente territorial municipal de reglamentar los usos del suelo considero lo siguiente:


*“(...) La atribución constitucional de la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales y distritales se funda en una doble consideración: **por una parte, tiene en cuenta la importancia de la materia para las comunidades**, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y que define los aspectos más relevantes de la vida social y, **por otra parte, se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado**. Igualmente, esta atribución tiene en cuenta que, en virtud del principio democrático, los concejos municipales son la corporación pública que representa de manera más inmediata, a los directamente interesados en la planeación de su territorio. Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad, previsto en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades.*

*Ahora bien, la función atribuida expresamente a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, a pesar de gozar de una especial protección constitucional, no es absoluta y esto por dos razones: se trata de una función subordinada a la Constitución y a la Ley (literal b) y, aunque la competencia se radica expresamente en los concejos municipales, en el ordenamiento territorial concurren competencias de otros niveles territoriales (literal c). De esta manera, resultan legítimos los instrumentos que buscan hacer compatible la autonomía de los municipios para la reglamentación de los usos del suelo, con el principio de unidad estatal (...)”.* (Negritas y subrayado fuera de texto original)

Sobre el principio de unidad estatal, consagrado en el artículo 1° de la Constitución, la Corte en la mencionada sentencia indicó que *“(...) las competencias atribuidas a las entidades territoriales se encuentran subordinadas a los límites establecidos en la Constitución y en las leyes de la República. Es por esta razón que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución **no atribuye una función soberana a los concejos municipales para regular los usos del suelo sino, en estricto sentido, una facultad reglamentaria para que, en el marco de la Ley, planeen el desarrollo del territorio municipal a través, entre otras medidas, de la clasificación de las zonas de suelo en urbano, rural, de expansión urbana y suelo de protección; delimitar el espacio público, así como para definir las intensidades en el uso del suelo**”.* (Negritas fuera de texto original)

En consecuencia, para la Corte, el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales en su función de reglamentar los usos de suelo es compatible con que el Legislador establezca criterios para el ejercicio de dicha función. Al respecto, considero:

*“(...) No obstante que sean los concejos municipales y distritales los órganos constitucionalmente encargados de reglamentar los usos del suelo, el territorio municipal es, a la vez, parte del territorio departamental y, a su turno, integrante del territorio nacional. **Esto implica que sobre el territorio confluyen diversos intereses** y, por lo tanto, **en virtud del principio constitucional de concurrencia** (artículo 288 de la Constitución), **las competencias en la materia, no se agotan con la expedición de los POT, por parte de los municipios.**”* **“Las**

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

**competencias en materia urbanística y de ordenamiento territorial son objeto de distribución constitucional y de coexistencia de competencias concurrentes de regulación normativa entre los niveles central, departamental y municipal, como suele darse en un estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales".** En este sentido, el artículo 1 de la Ley 388 de 1997 dispone, como uno de sus objetivos, "4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes".


En efecto, el artículo 334 de la Constitución establece que al Estado le corresponde la dirección general de la economía y que, por lo tanto, "intervendrá, por mandato de la ley (...) en el uso del suelo". Esto significa que, en materia de usos del suelo, por mandato constitucional, existen competencias concurrentes que no implican tensión, sino funciones que exigen ser armonizadas en pro del interés general y, para lo cual, el Legislador goza de un amplio margen de configuración. La atribución al nivel central del poder público para intervenir en el uso del suelo funda la competencia legislativa en la materia para regular los aspectos generales relativos al procedimiento de ordenamiento territorial y permite que el Gobierno Nacional preste apoyo a la función de ordenación del territorio por parte de las entidades territoriales.

Igualmente, **la reglamentación de los usos del suelo está sometida a determinantes, definidos por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997** como normas jerárquicamente superiores, expedidas por distintas autoridades administrativas, que deben ser tenidas en cuenta por los concejos al momento de expedir el POT y que dan cuenta de la variedad de intereses que confluyen sobre el territorio y que, sobrepasan lo meramente local. **En dicha norma legal, se encuentran enunciados algunos de dichos determinantes, sin que la lista sea taxativa: los relacionados con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales;** las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos; el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos. Igualmente, constituyen determinantes de los POT, los instrumentos de planificación del uso eficiente del suelo rural, adoptados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (...)" (Negrillas y subrayado fuera de texto original)

Dicho lo anterior, en relación con su pregunta: **¿Los proyectos, obras o actividades cuya ejecución corresponda a los particulares y que son declaradas de utilidad pública e interés social por parte del Ministerio de Minas y Energía, adquieren los mismos beneficios frente al ordenamiento territorial que aquellos ejecutados por la Nación? En ese sentido, ¿Si el proyecto ejecutado por un particular adquiere la connotación de utilidad pública e interés social, no podría ser restringido por las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial?**

El artículo 2.2.2.1.2.5.1 del Decreto 1077 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio., es claro en indicar que el desarrollo de proyectos, obras o actividades consideradas por el legislador de utilidad pública e interés social corresponden a la ejecución por parte de la Nación, quien podrá realizarlos de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual de bienes o servicios, regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de que trata la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes;

Si bien el artículo 2.2.2.1.2.5.2 del Decreto 1077 de 2015 indica que los planes de ordenamiento territorial no pueden ser oponibles a los proyectos, obras o actividades de utilidad pública de ejecución de la Nación, dicha consideración no es igual a afirmar que se está realizando una incorporación o modificación al instrumento de ordenamiento del municipio o distrito, pues escapa a la competencia del Gobierno Nacional definir directamente los usos del suelo,

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

debido a que la labor de reglamentar los usos de estos le es propia de la autonomía territorial de los entes territoriales y dicha función no puede ser reemplazada por otras autoridades.

De otro lado, la peticionaria, en relación con los proyectos de uso de energía fotovoltaica indicó en su escrito de consulta que “...el Ministerio de Minas y Energía ha establecido que la calificación de utilidad pública e interés social de los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación y transmisión de energía está determinada en la ley y no requiere de acto administrativo para que los proyectos sean considerados como tal”. Y que, en virtud del artículo 3° de la Resolución 40303 del 5 de agosto de 2022, la certificación de utilidad pública e interés social es un “documento que se entrega a petición del interesado y que tiene por finalidad certificar si un determinado proyecto de energía eléctrica goza de la connotación de utilidad pública e interés social. Esta certificación sólo tiene efectos informativos y de publicidad. No equivale ni reemplaza la declaratoria de utilidad pública e interés social establecida por ley”.


Ahora bien, según lo manifestado por la peticionaria, el Ministerio de Vivienda en el Concepto Jurídico No. 2024EE0010008 del 23 de febrero de 2024, indicó que “Conforme lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2099 de 2021 que modificó el artículo 4 de la Ley 1715 de 2014, los proyectos de generación de energía con fuentes no convencionales, cuyo fin es la prestación del servicio público de energía eléctrica, cuentan con la calificación legal de utilidad pública e interés social. Esta disposición legal, establece que esta calificación “...tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo...”.

A lo anterior, señala que la norma no establece el alcance de esta primacía respecto de los usos permitidos en los planes de ordenamiento territorial, es decir, si la primacía mencionada en la norma es aplicable de manera inmediata o requiere de una incorporación al Plan de ordenamiento territorial del respectivo municipio; y, por ello, consulta: “...**en aquellos casos en donde el instrumento de planeación territorial, POT, PBOT, entre otros, por su antigüedad y desactualización, no contemple dentro de las actividades económicas a desarrollar en el municipio los proyectos de generación de energía eléctrica con fuentes renovables en ninguna parte del texto legal, ¿debe entenderse que la actividad es PERMITIDA, bajo el entendido de que cuenta con primacía establecida en la norma y que por lo tanto, no puede ser una actividad RESTRINGIDA en el ordenamiento territorial?**”

Téngase en cuenta que mediante el Decreto 852 de 2024, se modifican los artículos 2.2.2.3.1.1, 2.2.2.3.2.2 Y 2.2.2.3.2.3 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 se toman otras determinaciones

Sobre el particular, es menester precisar que, el artículo 4° de la Ley 1715 de 2014, modificado por la Ley 2099 de 202, establecen un marco que promueve y prioriza el desarrollo de fuentes no convencionales de energía renovable, declarando estas actividades de utilidad pública e interés social. Lo anterior, en principio implica que, la declaratoria o calificación mencionada deben tener primacía sobre otros usos establecidos frente al ordenamiento del territorio, lo cual incluye a los planes de ordenamiento territorial (POT) como los instrumentos de planificación y desarrollo del territorio y la utilización del suelo.

De acuerdo con la Sentencia C-138 del 06 de mayo de 2020, inicialmente citada, el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución atribuye una facultad reglamentaria para que, en el marco de la Ley, los concejos municipales planeen el desarrollo del territorio a través, entre otras medidas, de la clasificación de las zonas de suelo en urbano, rural, de expansión urbana y suelo de protección; delimitar el espacio público, así como para definir las intensidades en el uso del suelo, de acuerdo con la constitución y la Ley. Por consiguiente, para la Corte, el ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales en su función de reglamentar los usos de suelo es compatible con que el Legislador establezca criterios para el ejercicio de dicha función, tal y como sucedería en este caso con la declaratoria de utilidad pública e interés social, de que trata la Ley 1715 de 2014.

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

No obstante, debido a que sobre un territorio pueden concurrir distintos intereses (del orden municipal o del orden nacional), el artículo 1° de la Ley 388 de 1997 dispuso que era objetivo “promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.

Entonces, para el caso en consulta y en atención al principio constitucional de concurrencia que implica la armonía del ordenamiento jurídico en pro del interés general, la autoridad territorial municipal debe atender a lo dispuesto en la Ley 1715 de 2015 sobre declaratoria de utilidad pública e interés social del desarrollo de las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía renovable, en lo pertinente a la reglamentación de los usos del suelo en su territorio. Empero, a pesar de que en el ordenamiento territorial concurren diversas competencias, la Corte es clara en reconocer que la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no puede ser suplantada por otras autoridades de ningún nivel; razón por la cual, la norma señalada **NO IMPLICA** una incorporación o modificación directa a los planes de ordenamiento territorial – POT, en su reglamentación de usos de suelo. En palabras de la Corte, el *Gobierno Nacional no puede introducir modificaciones a los POT (...) que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo (...)*”.

Con todo, las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía renovable declaradas de utilidad pública e interés social por el Legislador es una actividad permitida, a pesar de que el instrumento de ordenamiento territorial se encuentre desactualizado; sin embargo, la actividad en general, no puede ser entendida como incorporada en el respectivo plan de ordenamiento territorial – POT, pues la reglamentación de los usos del suelo deviene del ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales, por lo que es recomendable verificar si las regulaciones territoriales puedan impactar en la implementación de estos proyectos y adicionalmente frente competencias fijadas para las entidades según sean del orden nacional o territorial, que intervienen en el ordenamiento territorial, también hay una serie de normas de superior jerarquía, que deben atender los municipios al momento de elaborar los POT, y la obligación general de los municipios de tener en cuenta y no oponerse, en sus ejercicios de planeación territorial, a los Proyectos de Interés Nacional, en cuyo caso no es dable mencionar que sea una actividad PERMITIDA o RESTRINGIDA en el ordenamiento territorial, sino que corresponde a un proyecto obra o actividad con la calificación legal de utilidad pública e interés social.

## V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo conceptuado en el presente documento.

El presente concepto se expide a solicitud de Diana Milena Toro López Representante Legal Proyecto Fotovoltaico Cómbita S.A.S. E.S.P. y 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

Proyectó: Lorena Daza Lesmes – Contratista - Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales - OAJ