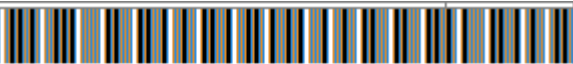


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002025E2000509	
	Fecha Radicado: 2025-01-13 14:21:33	Folios: 14
	Código de Verificación: 73907	Anexos: 0
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señora

DIANA MILENA TORO LÓPEZ

Representante Legal

PARQUE SOLAR LA ESMERALDA S.A.S – E.S.P

Correos: gerencia@econ.com.co - juridica@econ.com.co

Corales – Manzana 16 Casa 1

Pereira, Risaralda

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Armonización 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 2024E1049408 - Proyecto de Generación energía fotovoltaica “Parque Solar la Esmeralda” de 9,9 mw”.

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, se plantean 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. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Mediante radicado 2014E1049214 del 03 de enero de 2025 esta Oficina emitió concepto jurídico relacionado a 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.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

Para el análisis de la consulta presentada se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones:

- **Constitución Política de Colombia de 1991**

“(…) ARTICULO 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.

ARTICULO 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	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

ARTICULO 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. (...)

ARTICULO 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.

ARTICULO 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 periodos 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.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades (...)
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen (...).

- 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 3.-** De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula:

a.- El manejo de los recursos naturales renovables, a saber:

1. La atmósfera y el espacio aéreo Nacional;
2. Las aguas en cualquiera de sus estados;
3. La tierra, el suelo y el subsuelo;
4. La flora;
5. La fauna;
6. Las fuentes primarias de energía no agotables;
7. Las pendientes topográficas con potencial energético;
8. Los recursos geotérmicos; (...)

ARTÍCULO 167.- Son recursos energéticos primarios:

- a.- La energía solar;
- b.- La energía eólica;

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

- 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”.**

“(…) **ARTICULO 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 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.

ARTICULO 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.

CAPITULO II.

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO MUNICIPAL

ARTICULO 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.

ARTICULO 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.**

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

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. (...)

ARTICULO 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 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: (...)**

9. 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.(...)

13. 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.

CAPITULO III. PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ARTICULO 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. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

- a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

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**

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

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, 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.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.

e) <Literal INEXEQUIBLE con efectos inmediatos> (...).

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

“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. (...)

ARTÍCULO 5o. DEFINICIONES. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por:

13. Energía solar. Energía obtenida a partir de aquella fuente no convencional de energía renovable que consiste de la radiación electromagnética proveniente del sol. (...)

15. Fuentes convencionales de energía. Son aquellos recursos de energía que son utilizados de forma intensiva y ampliamente comercializados en el país.

16. Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE). Son aquellos recursos de energía disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleados o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCE la energía nuclear o atómica y las FNCER. Otras fuentes podrán ser consideradas como FNCE según lo determine la UPME.

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

17. Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). Son aquellos recursos de energía renovable disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleados o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCER la biomasa, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas como FNCER según lo determine la UPME.”.

- Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

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

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 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 (...). ”.

- Decreto 852 de 2024 “Por el cual 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”.

“Artículo 1º. Definiciones. Adiciónese el artículo 2.2.2.3.1.1, ubicado en la sección 1, capítulo 3, título 2, parte 2, libro 2, del Decreto 1076 de 2015, con el siguiente inciso que incorpora la definición de energías alternativas virtualmente contaminantes, el cual quedará así:

“Energías alternativas virtualmente contaminantes. Entiéndase por energías alternativas virtualmente contaminantes las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), de acuerdo con lo establecido por el numeral 17 del artículo 5 de la Ley 1715 de 2014 o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicione. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en relación con el trámite de licencia ambiental para los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, en los términos que establece este decreto.”

Artículo 2º. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA. Modifíquese el numeral 4 del artículo 2.2.2.3.2.2 ubicado en la sección 2, capítulo 3, título 2, parte 2, libro 2, del Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la competencia para otorgar la licencia ambiental a los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

4. En el sector eléctrico:

a) La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a cien (100) MW;

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

b) Los proyectos de exploración y uso para la generación de energía eléctrica de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes con capacidad instalada igual o superior a cincuenta (50) MW.

c) El tendido de las líneas de transmisión del Sistema de Transmisión Nacional (STN), compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes subestaciones que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a doscientos veinte (220) KV;”

“Artículo 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

4. En el sector eléctrico:

a) La construcción y operación de centrales generadoras con una capacidad mayor o igual a diez (10) y menor de cien (100) MW, diferentes a las centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico.

b) El tendido de líneas del Sistema de Transmisión Regional conformado por el conjunto de líneas con sus módulos de conexión y/o subestaciones, que operan a tensiones entre cincuenta (50) KV Y menores de doscientos veinte (220) KV;

c) La construcción y operación de centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico con una capacidad menor a cien (100) MW, exceptuando las pequeñas hidroeléctricas destinadas a operar en Zonas No Interconectadas (ZNI) y cuya capacidad sea igual o menor a diez (10) MW;

d) Los proyectos de generación o exploración y uso de fuentes de energía virtualmente contaminantes con capacidad instalada igual o mayor a diez 10 MW y menor de cincuenta (50) MW.”

Artículo 4º. Régimen de transición y vigencia: El presente decreto regirá a partir de los tres (3) meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial, y solo se aplicará a los proyectos, obras o actividades de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) que radiquen solicitudes de licencia ambiental con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los proyectos, obras o actividades con capacidad instalada igual o superior a cincuenta (50) y menores de cien (100) MW que hayan radicado solicitud de licencia ambiental ante la autoridad ambiental previo a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán el trámite ante dicha autoridad hasta su obtención, negación o archivo, quien será la competente para conocer de las solicitudes de modificación y para ejercer control y seguimiento durante la vida útil del proyecto.

Los proyectos, obras o actividades con capacidad instalada igual o superior a cincuenta (50) y menores de cien (100) MW que cuenten con licencia ambiental previo a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán los procesos de modificación, desmantelamiento y abandono ante la misma autoridad, quien será la competente para para ejercer control y seguimiento durante la vida útil del proyecto.

Parágrafo. A partir de la vigencia del presente decreto, cuando se proyecte un aumento en la capacidad de generación igual o superior a 50 MW en los términos del numeral 5 del artículo 2.2.2.3.7.1. del Decreto 1076 de 2015, y se adelantará el procedimiento previsto en el parágrafo 2 del referido artículo. ”

III. ASUNTO PARA TRATAR:

Se solicita a este Ministerio la emisión de una respuesta en relación con las siguientes preguntas:

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

*“(…) 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 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? ”.

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Para hacer una breve introducción con relación a la consulta recibida, este concepto se centrará en: i) La autonomía de los municipios como Entidad Territorial, el de Plan de Ordenamiento Territorial (POT), la reglamentación de los usos del suelo en el territorio y los Proyectos de uso de energía solar fotovoltaica.

- i. **La autonomía de los municipios como Entidad Territorial, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la reglamentación de los usos del suelo en el territorio y los Proyectos de uso de energía solar fotovoltaica.**

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

Colombia en su estructura general es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, con autonomía de sus Entidades Territoriales y descentralizada administrativa y territorialmente, tal y como se consagra en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991.

El Estado unitario en su concepción básica, es entendido como una forma de Estado que concentra su poder en una autoridad nacional o central sin existir distribución territorial del poder legislativo, de administración pública y de administración de justicia. No obstante, en la actualidad, dicho Estado también es caracterizado por “*confiar una parte importante de los asuntos públicos a las entidades o consejos locales*”, nivel local que puede tener diversos niveles de autonomía dependiendo de las limitaciones que se impongan en el ordenamiento jurídico de cada Estado. Así pues, Colombia al concebirse como un Estado unitario (sin distribución territorial de los poderes públicos) descentralizado administrativa y territorialmente, con amplio fortalecimiento de la autonomía propia que ostenta sus Entidades Territoriales, de conformidad con los artículos 286 y 287 Constitucional.

Siguiendo la línea expuesta, los municipios como entidades territoriales tienen la facultad de gobernarse de manera autónoma, ejercer las competencias que les corresponda a la luz de los artículos 311 y 313 de la Constitución, y diseñar el ordenamiento de su territorio y, entre otros asuntos, reglamentar los usos del suelo.

En 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 2011², 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 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 (...).”*

Sobre las medidas de autogobierno y autogestión por parte de las entidades territoriales, la Corte expresó:

“(…) a) La definición del ordenamiento territorial como instrumento de orden público y de planeación del desarrollo

*En estricto sentido es posible afirmar que la ordenación del territorio u ordenamiento territorial es una función pública de naturaleza administrativa y, por ello, sometida a la Ley, que consiste en la organización del territorio de las entidades territoriales, con fines de orden público y de planeación del desarrollo. En cuanto al **ordenamiento territorial como instrumento para el mantenimiento del orden público**, la ordenación del territorio es una medida de policía administrativa o de la función ordenadora de la administración que, a través de la determinación adecuada del espacio público (parques, plazas, vías, andenes, espacios sanitarios, equipamiento cultural y deportivo, etc.) y de la limitación de libertades y derechos, entre otros, del derecho a la propiedad, en desarrollo de la función constitucional que le es inherente (artículo 58 de la Constitución), del derecho al trabajo y de la libertad de empresa persigue, al amparo del principio de dignidad humana, crear condiciones materiales adecuadas para la convivencia en sociedad y para el correcto ejercicio de las libertades y derechos individuales y colectivos, bajo condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad*

¹ Velazco Caballero Francisco, “Estudio preliminar. Autonomía territorial desde una visión comparada” en PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), Derechos de las entidades territoriales, Universidad Externado de Colombia, 2018. Pág. 27.

² “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

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

medio ambiental. De esta manera, el ordenamiento territorial determina y se articula con las funciones policivas de los alcaldes y de los gobernadores.

Por otra parte, **el ordenamiento territorial es igualmente un instrumento de planeación del desarrollo** de las colectividades públicas, denominadas en la Constitución entidades territoriales. Planear el desarrollo de las entidades territoriales consiste en una actividad prospectiva, política y técnica, de identificación de finalidades y la escogencia de los instrumentos para lograrlo, con la consideración adecuada de los riesgos a los que se exponen tales objetivos, en pro de la dirección ordenada de la actividad social, como medida anticipatoria y de guía de las actividades privadas y públicas. Entendida la planeación de tal manera, el ordenamiento territorial permite a las entidades territoriales, a través de la concepción, configuración y proyección de su espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general como, por ejemplo, la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, del patrimonio histórico, el desarrollo económico, comercial, industrial, social y cultural de la comunidad, la prevención de desastres y la efectividad de derechos como el medio ambiente sano, la vivienda digna, la recreación y el espacio público. Es por esta razón que **la función de ordenamiento territorial se relaciona estrechamente con la atribución de expedir planes de desarrollo.** (...)

La naturaleza del ordenamiento territorial como instrumento de planeación del desarrollo y su vínculo estrecho con los planes de desarrollo se explica incluso históricamente, teniendo en cuenta que las primeras normas relativas al ordenamiento territorial fueron incluidas como componentes de los planes de desarrollo y, posteriormente, ambos instrumentos de planeación adquirieron regulación propia. Igualmente, este vínculo fue reconocido por el artículo 21 de la Ley 388 de 1997, donde se dispuso la armonía de los planes de ordenamiento territorial, con el plan de desarrollo del municipio. Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1451 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, dispuso que: **“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”** (...). (Negritas y subrayado fuera de texto original)

Así las cosas, para la Corte es claro que las Entidades Territoriales cuentan con dos instrumentos de planeación, esto es, el ordenamiento territorial y la expedición de planes de desarrollo, con el fin de programar e impulsar su desarrollo social, ecológico y económico.

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 instrumentos plan de ordenamiento territorial 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 mencionada de la Corte Constitucional, sobre la función del ente territorial municipal de reglamentar los usos del suelo consideró 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.

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, 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 (...). (Negrillas 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**”. (Negrillas 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, consideró:

*“(...) 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 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,*

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

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)

Sin embargo, a pesar de que en el ordenamiento territorial concurren diversas competencias, para la Corte es clara en reconocer que: *“El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y, distintas autoridades expidan normas jurídicas que constituyen determinantes de la función de los concejos municipales, **la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no podría ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles (...).**”* (Negrillas fuera de texto original).

En conclusión, y en los términos de las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional, se tiene que, si bien existe un marco legal para que las entidades territoriales reglamenten los usos de suelo en sus territorios, en virtud del principio de concurrencia, lo cierto es que dicha función se enmarca en el ejercicio de la autonomía del municipio y, en ese orden *“...aunque resulta constitucional que se establezcan guías, políticas o directivas en la materia, por parte de distintas autoridades, y que se introduzcan determinantes del ejercicio de la función, **escapa a la competencia constitucional del Legislador y de cualquier otra autoridad, definir directamente los usos del suelo, autorizar al Gobierno Nacional para introducir modificaciones a los POT o autorizar intervenciones urbanísticas que desconozcan las normas municipales en materia de usos del suelo (...).**”*

Entonces, en línea con lo conceptuado por el Ministerio de Vivienda en el Concepto Jurídico No. **2024EE0010008 del 23 de febrero de 2024**, en virtud de los artículos 2.2.2.1.2.5.1 y 2.2.2.1.2.5.2 del Decreto 1077 de 2015, las consideraciones sobre 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, **NO IMPLICA** una incorporación o modificación directa a los planes de ordenamiento territorial – POT, a través de un Decreto Nacional como el mencionado. En el mismo sentido, este Ministerio no es quien define las modificaciones, restricciones o permisiones de una actividad y los usos de suelo en los planes de ordenamiento territorial – POT, de acuerdo con lo anteriormente expuesto.

En cuanto a: ***¿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?***

En concordancia con las consideraciones reseñadas, se indica que el artículo 2.2.2.1.2.5.1 del Decreto 1077 de 2015, es claro en determinar 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, de tal manera que 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, 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, en relación con los proyectos de uso de energía fotovoltaica se indica en el 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**

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

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?**”

Sobre el particular, es menester precisar que, el artículo 4° de la Ley 1715 de 2014, modificado por la Ley 2099 de 2021, 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.

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”.

V. CONCLUSIONES

Con lo expuesto hasta aquí 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

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

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 reemplazada 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, según 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 necesario verificar si las regulaciones territoriales puedan impactar en la implementación de estos proyectos.

El presente concepto se expide a solicitud de la representante legal de la empresa PARQUE SOLAR LA ESMERALDA S.A.S. E.S.P., con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, 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

