

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,



	
1 3 0 0 2 0 2 6 E 2 0 3 0 0 6 7	
Al responder por favor cite este número 13002026E2030067	
Fecha Radicado: 2026-08-14 10:30:32	
Código de Verificación: eeed0	Folios: 8
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 2
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señora

ASUNTO Consulta sobre la interpretación del régimen de licenciamiento ambiental aplicable a proyectos de generación de energía solar fotovoltaica de pequeña escala menores a 9,9 MW ubicados en Distritos Regionales de Manejo Integrado (DRMI). radicado 2026E1040255

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA ASESORA JURIDICA – OAJ

Sobre el tema de la referencia y consultados los archivos internos, se encuentran conceptos relacionados con el asunto, 13002024E2005687 de 2024 y por parte de la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana, DAASU de este Ministerio, radicado No. 24012023E2045691 del 30 de diciembre de 2023.

II ANTECEDENTES JURIDICOS

Para tratar el asunto nos remitiremos específicamente al Decreto- Ley 2811¹ de 21974, a la Ley 99² de 1993, al Decreto 1076³ de 2015.

¹ “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”

² “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

³ “Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible” _____

III ASUNTO A TRATAR Y CONSIDERACIONES JURIDICAS

A continuación, se procede a citar sus peticiones y las respuestas a cada una de ellas.

"1. Debe interpretarse que la sola localización de proyectos solares fotovoltaicos de pequeña escala menores a 9,9 MW dentro de un Distrito Regional de Manejo Integrado en zonificación definida como desarrollo genera automáticamente la obligación de obtener Licencia Ambiental?"

O, por el contrario,

2. ¿la exigencia de dicho instrumento depende de que el proyecto se encuentre expresamente comprendido dentro de alguno de los supuestos previstos en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015?"

Respuesta

El artículo 2.2.2.3.2.3, contempla los proyecto, obras o actividades sometidos a licencia ambiental de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el numeral 21, establece:

"21. Los proyectos, obras o actividades de construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas protegidas públicas regionales de que trata el Decreto 2372 de 2010 distintas a las áreas de Parques Regionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva.

Lo anterior no aplica a proyectos, obras o actividades de infraestructura relacionada con las unidades habitacionales y actividades de mantenimiento y rehabilitación en proyectos de infraestructura de transporte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, salvo las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 769 de 2014".

Sobre los proyectos relacionados en el numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015, la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana, de este Ministerio, manifestó lo siguiente en respuesta a una peticionaria, radicado 24012023E2045691 del 30 de diciembre de 2023, (sustento técnico para la respuesta de esta Oficina que consta en el radicado 13002024E2005687 de 2024).

"La Ley 142 de 1994 en su artículo 25 numeral 14.25 definió el servicio público de energía eléctrica como "el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión".

CONCEPTO JURÍDICO

A su turno, el Ministerio de Minas y Energía mediante concepto 2019007331 del 5 de febrero de 2019 señaló que con base en lo señalado en el precitado artículo, todas estas actividades deben considerarse como parte de la infraestructura básica para el suministro de energía.

Complementariamente, el tesauro ambiental para Colombia define la infraestructura según el tipo de servicio para el que opera así:

Infraestructura de servicios públicos: Instalaciones necesarias para la prestación de los servicios públicos.

Infraestructura energética: Todas aquellas construcciones que sirven para el suministro de la energía a la población.

Infraestructura sanitaria: Equipamiento urbano en agua, saneamiento, drenaje, gestión de desechos sólidos y manejo ambiental en general. Infraestructura vial: Conjunto de las instalaciones y el equipamiento vial, que comprende la red de caminos, los espacios de estacionamiento, los lugares de detención, los sistemas de drenaje y los puentes y pasajes peatonales en carreteras, caminos, autopistas, etc.

Con base en las definiciones expuestas en la respuesta a la pregunta anterior, la ley 142 de 1994 y el tesauro ambiental para Colombia establecen en marco conceptual principal para la aplicación de las disposiciones relativas al licenciamiento ambiental.

Así, se tiene que el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición así como las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión se consideran como parte de la infraestructura básica para el suministro de energía.

Complementariamente, en relación con la exigibilidad de licencia ambiental se tiene que los proyectos, obras o actividades consistentes en la construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas de que tratan los artículos 2.2.2.1.2.1 al 2.2.2.1.6.6. del Decreto 1076 de 2015, distintas a las áreas de Parques Regionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva, requieren la obtención previa de la licencia ambiental”.

Por lo anterior, se tiene que los proyectos, como el aquí planteado, al ejecutarse al interior de un DMI, catalogada como área protegida regional, al tenor del mencionado numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, requerirá de licencia ambiental, como un requisito previo para su desarrollo con el objetivo de prevenir, mitigar, corregir, compensar los impactos que se generen con su desarrollo, para lo cual se tendrá en cuenta el régimen de usos implementado por la autoridad ambiental administradora del área protegida.

CONCEPTO JURÍDICO

"3. ¿Cuál es el alcance jurídico de la expresión "proyectos de construcción de infraestructura" prevista en el Decreto 1076 de 2015 para efectos del licenciamiento ambiental en áreas protegidas públicas?"

En particular:

4. ¿dicha expresión comprende toda infraestructura independientemente de su naturaleza, capacidad e impactos ambientales, o requiere un análisis caso por caso considerando las características del proyecto y el régimen de usos del área protegida?"

Respuesta

Se reitera lo señalado anteriormente, así:

"La Ley 142 de 1994 en su artículo 25 numeral 14.25 definió el servicio público de energía eléctrica como "el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión".

A su turno, el Ministerio de Minas y Energía mediante concepto 2019007331 del 5 de febrero de 2019 señaló que con base en lo señalado en el precitado artículo, todas estas actividades deben considerarse como parte de la infraestructura básica para el suministro de energía.

Complementariamente, el tesoro ambiental para Colombia define la infraestructura según el tipo de servicio para el que opera así:

Infraestructura de servicios públicos: Instalaciones necesarias para la prestación de los servicios públicos.

Infraestructura energética: Todas aquellas construcciones que sirven para el suministro de la energía a la población...

Con base en las definiciones expuestas en la respuesta a la pregunta anterior, la ley 142 de 1994 y el tesoro ambiental para Colombia establecen en marco conceptual principal para la aplicación de las disposiciones relativas al licenciamiento ambiental.

Así, se tiene que el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición así como las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión se consideran como parte de la infraestructura básica para el suministro de energía.

CONCEPTO JURÍDICO

Complementariamente, en relación con la exigibilidad de licencia ambiental se tiene que los proyectos, obras o actividades consistentes en la construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas de que tratan los artículos 2.2.2.1.2.1 al 2.2.2.1.6.6. del Decreto 1076 de 2015, distintas a las áreas de Parques Regionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva, requieren la obtención previa de la licencia ambiental”.

“5. Cuando el Plan de Manejo Ambiental de un Distrito Regional de Manejo Integrado permite expresamente actividades de construcción de infraestructura y proyectos de generación de energía mediante fuentes renovables compatibles con los objetivos de conservación, ¿esa compatibilidad constituye un elemento que deba ser considerado por la autoridad ambiental al analizar la necesidad de Licencia Ambiental?”

Respuesta

Este Ministerio a través de la respuesta a un peticionario, con radicado de salida 13002024E2005687 de 2024, incluyó el insumo técnico a cargo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos- DBBSE, de este Ministerio, el cual consta en el memorando 21022024E3001275, sobre el tema del Distrito de Manejo Integrado -DMI, que es un área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP, de este concepto se extrae lo siguiente:

“El Distrito de Manejo Integrado se define de acuerdo con el artículo 14 del Decreto 2372 de 2010, compilado en el artículo 2.2.2.1.2.5. del Decreto 1076 de 2015, como un “Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.”

A su vez, la zonificación de usos permitidos en las áreas que conforman el SINAP, se conforma por uso de preservación, de restauración, uso sostenible y uso público. De acuerdo con el artículo 2.2.2.1.4.1. del Decreto 1076 de 2015, en la zonificación de uso sostenible se incluyen los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida y a su vez contiene subzonas de aprovechamiento sostenible y para el desarrollo. Es importante tener en cuenta que la subzona de desarrollo se define como “los espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida.”



CONCEPTO JURÍDICO

Si bien, en un Distrito de Manejo Integrado existe la zonificación de uso sostenible mencionada anteriormente, las actividades permitidas mencionadas anteriormente deben ser previamente autorizadas, permisionadas, concesionadas o licenciadas por la autoridad ambiental administradora del área protegida, quien definirá a su vez las condiciones técnicas para el desarrollo de estas actividades.

Sobre la inquietud particular del solicitante, de la posibilidad de que las Corporaciones Autónomas Regionales exijan el trámite de licenciamiento ambiental para proyectos de energía fotovoltaica inferiores a 9,9 MW y el requisito adicional de sustracción de áreas del Distrito de Manejo Integrado para el establecimiento de estos proyectos, se debe tener en cuenta que el proyecto sea propuesto en subzonas de desarrollo de las zonas de uso sostenible de acuerdo con los planes de manejo adoptados para cada área protegida, y si en marco de la transición energética del gobierno, un proyecto de energía alternativa se enmarca como un “proyecto de desarrollo” que pueda ser ejecutado siempre y cuando no altere los objetos de conservación”.

Como consecuencia si es necesario, dentro de la evaluación ambiental de la licencia ambiental para un proyecto de energía fotovoltaica inferiores a 9,9 MW en un área protegida regional, como un DMI-Regional, tener en cuenta los usos permitidos en esta área.

"6. ¿Cómo debe armonizarse el régimen de licenciamiento ambiental previsto en el Decreto 1076 de 2015 con la política pública de transición energética desarrollada mediante la Ley 1715 de 2014, la Ley 2099 de 2021 y los Decretos 1033 y 1156 (sic) de 2025?"

Respuesta

Se tiene que los Decretos 1033⁴ de 2025, se aclara que el Decreto 1186 de 2025(no reglamenta asunto de transición energética aplicable al sector ambiental) se entendería que hace referencia al Decreto es el Decreto 1186⁵ de 2025, son normas que adicionan el Decreto 1076 de 2025, no puede considerarse que están derogando el régimen previsto en el Decreto 1076 de 2025, ni los asuntos proyectos, obras o actividades que de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, requieren licencia ambiental en asuntos diferentes a los propiamente regulados por los Decretos 1033 y 1156 de 2015.

⁴ Por el cual se adiciona el capítulo 10, del Título 2, de la parte 2, del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la Licencia Ambiental Solar con Diseño Optimizado -LASolar- para impulsar la transición Energética Justa y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el se adiciona el capítulo 11, del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Unico Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la Licencia Ambiental Eólica con Diseño Optimizado - LAEólica- para impulsar la Transición Energética Justa y se dictan otras disposiciones

CONCEPTO JURÍDICO

Se considera que los decretos mencionados 1033 (aplicable a proyectos fotovoltaicos) y 1186 (aplicable a proyectores eólicos) de 2015, su objetivo es atender las políticas del Gobierno respecto a la transición energética, pero este solo puede ser implementado a los casos específicos que se señalan en estos, proyectos de energía fotovoltaicos y eólicos, entre 10 MW a 100MW, siempre y cuando cumplan con los criterios señalados en dichas normas, optimizando el régimen de licencia ambiental, pero los cuales no desconocen tal y como se mencionó anteriormente el régimen del Decreto 1076 de 2015.

Por el contrario, las normas del Decreto 1033/2015 (Parágrafo 4 del artículo 2.2.2.10.1) y 1186 de 2015 (Parágrafo 2 del artículo 2.2.2.11.3.), prevén de manera expresa, que, en caso de no cumplir con las condiciones señaladas, se deberán cumplir con el régimen general para el trámite de licencia ambiental, establecido en el Decreto 1076 de 2015.

Se tiene que en el caso planteado por usted, la norma aplicable al proyecto es el 2.2.2.3.2.3 numeral 21 del Decreto 1076 de 2015, por tratarse de un proyecto que se pretende ejecutar en un área protegida de carácter regional.

"7. ¿Existe algún criterio técnico o jurídico expedido por ese Ministerio respecto de la exigencia de Licencia Ambiental para proyectos de generación de energía solar fotovoltaica de pequeña escala ubicados dentro de Distritos Regionales de Manejo Integrado?"

Respuesta

Tal y como se ha mencionado, este Ministerio ha expedido conceptos técnicos y jurídicos sobre la exigencia de licencia ambiental para los proyectos fotovoltaicos de inferiores a 9,9 MW en un área protegida regional, como un DMI-Regional, conforme con el artículo 2.2.2.3.2.3 numeral 21 del Decreto 1076 de 2015.

Siendo que el proyecto planteado en su consulta, tiene un alcance de "Infraestructura energética", (proyecto de energía virtualmente no contaminante, para el caso proyectos de generación de energía fotovoltaica menor a 9.9MW) que pretende ejecutarse al interior de un área protegida pública, como es el caso del DMI- Regional, es un supuesto establecido en la norma por el cual es exigible la Licencia ambiental de conformidad con el artículo 2.2.2.3.2.3. numeral 21 del Decreto 1076 de 2015.

Lo anterior, significa, que la ejecución de proyectos, como el aquí planteado, al ejecutarse al interior de un DMI, catalogada como área protegida regional, al tenor del mencionado numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, requerirá de licenciamiento ambiental, como un requisito previo para su desarrollo con el objetivo de prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los



CONCEPTO JURÍDICO

efectos ambientales del proyecto, obra o actividad, verificando entre otros asuntos, el régimen de usos del área protegida, por la autoridad ambiental competente.

Entre los conceptos se encuentran los siguientes radicados de salida 24012023E2045691 del 30 de diciembre de 2023 de DAASU y 13002024E2005687 de 2024 de esta Oficina.

V- CONCLUSIONES

Se atiende a lo anterior

El presente concepto se expide a solicitud de [REDACTED] A 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,


LUZ STELLA RODRIGUEZ JARA

Jefe (e) Oficina Asesora Jurídica

Elaboró- Carmen Lucia Pérez Rodríguez- Asesora – GCNB