

Bogotá D.C., Mayo 31 de 2024

Doctor  
**Omar Andrés Camacho Morales**  
Ministro  
**Ministerio de Minas y Energía**  
Ciudad

***Asunto: Comentarios sobre el proyecto de Decreto sobre lineamientos de política en materia de autogeneración y producción marginal***

Respetado Señor Ministro:

Desde ANDEG remitimos comentarios al Proyecto de Decreto de la referencia en el contexto de la importancia de preservar el marco normativo vigente definido en el Artículo 87 de la Ley 142 de 1994 en relación con el régimen tarifario para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y el Artículo 39 de la Ley 143 de 1994 respecto a las tarifas por acceso y uso de las redes.

**1. Sobre el oportunismo regulatorio**

En primer lugar, si bien entendemos el propósito del Ministerio de Minas y Energía en avanzar para el desarrollo de la transición energética justa, gradual y segura que ha planteado el Gobierno Nacional, queremos manifestar que las propuestas normativas que se establezcan no pueden desconocer el marco normativo vigente ni prestarse para materializar iniciativas de agentes particulares, desde el oportunismo regulatorio, que afecten el esquema general de prestación del servicio público de electricidad.

Si bien, vemos adecuado el planteamiento del Ministerio respecto a dinamizar la autogeneración en el sistema eléctrico, lo cual es acorde al desarrollo de esquemas descentralizados de prestación del servicio en el marco de la transición energética<sup>1</sup>, lo planteado en el proyecto de Decreto sobre "Simetría en las condiciones de participación en el mercado mayorista entre los generadores, autogeneradores y productores marginales" debe abordarse integralmente desde la perspectiva de los roles, y en particular, de las responsabilidades de los agentes frente a las obligaciones con el mercado de energía, sobre todo, frente a "*...los cargos asociados con el acceso y uso de las redes del sistema interconectado...*" (Art. 39 L143/1994).

Lo anterior, dado que el proyecto de Decreto señala que "*..Los consumos de energía en las áreas especiales existentes a la fecha que sean abastecidos por autogeneradores con fuentes no convencionales de energía renovable (FN CER) o productores marginales con fuentes no convencionales de energía renovable*

---

<sup>1</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421520308053>

*(FNCER) estarán exentos de los cargos de transporte y distribución de energía eléctrica...". (Parágrafo 1, Artículo 2.2.3.2.4.1)<sup>2</sup>*

Con lo anterior, vemos con preocupación que el Ministerio promueve el oportunismo regulatorio de agentes que bajo la figura de autogenerador o del productor marginal prevén hacer un "bypass" a la infraestructura del SIN, y en este sentido, no pagar los cargos de la red de transmisión y distribución, al *"...inyectar energía en diferentes sitios del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y tomarla en otros puntos del mismo Sistema..."*, con lo cual:

- 1) se fomenta un nuevo agente "híbrido" que bajo la figura del autogenerador o productor marginal puede "vender" energía en diferentes puntos del sistema.
- 2) se desconocen los avances regulatorios en materia de autogeneración en el contexto de lo planteado en la Resolución CREG 024 de 2015 y Resolución CREG 174 de 2021,
- 3) se promueve el descreme del mercado en comercialización a través del "bypass" de redes,
- 4) se afecta la recuperación de costos y gastos de los servicios de red

De esta manera, observamos que la propuesta planteada por el Ministerio de Minas y Energía desconfigura el concepto del "autogenerador" o del "productor marginal" establecido en la regulación actual, en el sentido del agente natural o jurídico que produce energía con el fin de atender sus propias necesidades. Al permitir a un "autogenerador" o a un "productor marginal" vender su energía en puntos diferentes de donde se inyecta la energía, debe considerarse la regulación económica aplicable al uso del respaldo (Res. CREG 024/15), pagos a cargo del autogenerador (Res. CREG 024/95 y CREG 025/95) y en particular, las normas aplicables al comercializador por uso de redes (Concepto CREG 2270 de 2023).

Así las cosas, desde ANDEG consideramos que el Ministerio de Minas y Energía no debe promover la "gratuidad" en los servicios públicos por parte de agentes específicos que bajo la figura del "autogenerador" o del "productor marginal" pretender omitir el pago de las obligaciones con el mercado eléctrico, en el marco de lo que ha planteado la misma Corte Constitucional mediante Sentencia C-041 de 2003, al indicar que: ***"El concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (art. 367) y ha surgido, en cabeza de los particulares, la obligación de contribuir en el financiamiento de los gastos en que incurra el prestador del servicio dentro de los criterios de justicia y equidad (arts. 95, 367, 368 y 369 C.P.). Para determinar los costos del servicio hay que tener en cuenta una serie de factores que incluyen no sólo el valor del consumo de cada usuario sino también los aspectos económicos que involucran su cobertura y disponibilidad permanente de manera tal que la prestación sea eficiente. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).***

---

<sup>2</sup> Aplicable a lo señalado el Parágrafo 2 subsecuente

***Precisamente con tal fin la Constitución prevé que sea la ley la que fije no sólo las competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, sino el régimen tarifario, en el cual se tendrán en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos.”***

En suma, resulta claro que, **la Ley 142 de 1994 prohíbe la gratuidad de los servicios públicos pues ella pone en riesgo la supervivencia de la persona prestadora, comprometiendo el adecuado suministro de los mismos**<sup>3</sup>, independientemente de que las transacciones de autogeneración o producción marginal sean entre vinculados o no, así como respecto a potenciales productores de hidrógeno.

Por su parte, en cambio, creemos que el Ministerio debe coadyuvar a incentivar el desarrollo del marco regulatorio por parte de la CREG para asegurar la transición energética, en donde el rol del usuario es fundamental como “prosumidor” de energía<sup>4</sup>, frente a lo cual, en aras de propiciar un marco normativo para los agentes de la cadena, la Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales debe profundizar sobre el diseño de tarifas en el contexto de mecanismos e incentivos a partir del desarrollo de esquemas tarifarios flexibles en los que se consideren tarifas binomias y canastas de tarifas, en el marco de las propuestas que ha realizado ANDEG para la transición energética<sup>5</sup>, que incentiven nuevos consumos, contribuyan a aplanar la curva de carga del Sistema, y en particular, aseguren la retribución de los servicios de red en el SIN en concordancia con las reglas aplicables para los demás agentes de la cadena, lo cual, es acorde a los planteamientos sobre “simetría” que prevé el Proyecto de Decreto.

## **2. Necesidad del análisis de impacto regulatorio**

Consideramos que al no adjuntar en la memoria justificativa el Concepto Técnico emitido por la Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales frente a la propuesta de Decreto, no se observa el análisis de impacto regulatorio de la iniciativa reglamentaria, lo que consideramos fundamental para retroalimentar el planteamiento del Ministerio, pues en la práctica, la propuesta resulta falta de profundidad tanto en lo relacionado con la definición del problema desde el concepto del “autogenerador”, como respecto al objetivo general de la propuesta, dado que no se demuestra cómo se contribuye a la estrategia de “descarbonización”, sin hacer por lo menos una evaluación ex ante, por ejemplo, del resultado efectivo de la integración de fuentes renovables no convencionales en el SIN a partir de la autogeneración a pequeña y gran escala, así como de la generación distribuida, lo cual es un análisis que se esperarí del formulador de

---

<sup>3</sup> <https://superservicios.gov.co/system/files/2022-11/CE-SSPD-20201000000174.pdf>

<sup>4</sup> “...a prosumer is someone who both produces and consumes energy – a shift made possible, in part, due to the rise of new connected technologies and the steady increase of more renewable power like solar and wind onto our electric grid...”. <https://www.energy.gov/eere/articles/consumer-vs-prosumer-whats-difference>

<sup>5</sup> <https://www.andeg.org/wp-content/uploads/2024/02/014-2024-Propuesta-ANDEG-construccion-PEN-2024-2054.pdf>

política energética en el país respecto a propuestas como las planteadas en el borrador de Decreto.

### **3. Desarrollo regulatorio por parte de la CREG y articulación normativa**

Respetuosamente solicitamos que se revise la propuesta en consulta frente a lo definido en el Decreto MME 929 de 2023 respecto a la remuneración de excedentes de energía, en donde se establece un esquema de retribución de los excedentes que se entreguen a la red de distribución a través de mecanismos "...de medición bidireccional, como créditos de energía, según las normas que la CREG establezca para tal fin...". Al respecto, nos preguntamos, si no habido desarrollo regulatorio por parte de la CREG de lo definido en el Decreto 929 de 2023 sobre esta materia, ¿Cómo "sorpresivamente" se plantea una nueva propuesta que modifica diametralmente el esquema de remuneración de excedentes de autogeneración de FNCER?

Por otra parte, estamos de acuerdo con que sea a través de la regulación de las CREG que se revise lo asociado a contratos de respaldo, así como el límite mínimo de la autogeneración a gran escala. En todo caso, conviene que se estudie por parte del Ministerio y/o la CREG la propuesta de Decreto a la luz de lo definido en la Resolución CREG 080 de 2019 sobre reglas de comportamiento.

Por último, es adecuado que el Ministerio revise la pertinencia de establecer regulación económica atribuible a la CREG en el contexto de lo definido por el Consejo de Estado en el Auto Interlocutorio del 16 de junio de 2023 donde confirma que *"la función de regulación del régimen tarifario de los servicios públicos fue asignada directa y expresamente al legislador en los artículos 150, 365, 367 y 48 transitorio de la Constitución Política y este, a su vez, asignó dicho componente de regulación a las Comisiones de Regulación..."*.

### **4. Sobre la importancia del Análisis de Abogacía de la Competencia**

Dado que el Proyecto de Decreto ordena que la regulación de la CREG debe desarrollar algunos de los planteamientos de la propuesta normativa, el desarrollo debe estar enmarcado dentro de los principios económicos y de la competencia de la CREG. De lo anterior, en los términos de lo definido en la Ley 142 de 1994, la principal función de la regulación es la promoción de la competencia.

Así las cosas, como se mencionó, el proyecto de Decreto propone en los párrafos del Artículo 2.2.3.4.1. una serie de exenciones en cargos de Transmisión y Distribución, lo cual, claramente genera una asimetría que altera la sana competencia en el contexto de la posibilidad de venta de excedentes por parte de autogeneradores y productores marginales frente a generadores del SIN, lo que, con las exenciones planteadas, puede alterar la formación de precios.

De esta manera, solicitamos al Ministerio que señale cuando se va a agotar el procedimiento de la Abogacía de la competencia en la Superintendencia de Industria y Comercio de todo el contenido del Decreto, dado que toda exención en el marco regulatorio vigente, sin justificación económica que lo amerite, es una alteración de la competencia.

Sin otro particular, nos es grato suscribirnos del Señor Ministro de Minas y Energía con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

Alejandro Castañeda

**Alejandro Castañeda Cuervo**

Presidente Ejecutivo

Copia:

Dr. Javier Campillo, Viceministro de Energía, Ministerio de Minas y Energía

Dr. Juan Carlos Bedoya, Jefe de la Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales, Ministerio de Minas y Energía

Dr. Omar Fredy Prías, Director Ejecutivo, Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG

Dra. María Nohemí Arboleda, Gerente General, XM

Dr. Carlos Mario Zuluaga, Contralor General de la República (E)

Dr. German Castro Ferreira, Contralor Delegado sector Minas y Energía, CGR