

ANDEG- 041- 2025

Bogotá D.C., Abril 28 de 2025

Doctor

Antonio Jiménez Rivera

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG

Ciudad

Asunto: Comentarios sobre la Circular 136 de 2025, la cual presenta el documento con propuestas de implementación del Decreto 1403 de 2024

Respetado Señor Director:

ANDEG y sus empresas afiliadas remitimos comentarios al documento de análisis con propuestas de aplicación del Decreto 1403 de 2024 sobre lineamientos de política energética en materia de autogeneración y producción marginal, reiterando la importancia de preservar en el contexto del desarrollo regulatorio, es decir, lo establecido en el marco normativo vigente en relación con: 1) el régimen tarifario para la prestación de los servicios públicos domiciliarios (Art 87 de la Ley 142 de 1994), y 2) las tarifas por acceso y uso de las redes (Art. 39 de la Ley 143 de 1994).

En primera instancia, resaltamos el contenido propuesto por la Comisión en la Circular 136 de 2025, no obstante, entendemos que cual esquema adoptar por el Regulador en lo asociado al Decreto 1403 de 2024 deberá desarrollarse a través de una propuesta normativa, esto es, en el marco de un proyecto de Resolución, que esperamos sea publicado considerando las observaciones realizadas con el acto administrativo en comentarios. Desde nuestra Asociación, insistimos en que el desarrollo regulatorio para promover la autogeneración y la producción marginal de aquellos agentes que puedan tener necesidades de energía en los puntos distintos de la red respecto a donde se produce, no puede ir en contravía del marco normativo de la autogeneración establecido en la Ley 1715 de 2014, y en especial, no debe distorsionarse la arquitectura del mercado eléctrico, dado que, la misma Comisión en diferentes conceptos sobre la regulación en temas comerciales de agentes autogeneradores y productores marginales¹, ha manifestado:

1) la frontera comercial en donde se entregan excedentes a la red y de demanda de electricidad debe ser la misma, y,

2) una vez se inyecte la energía eléctrica en la red, dicha energía hace parte del sistema interconectado nacional, independientemente del punto de entrega (STN, STR o SDL), y de esta manera, se debe aplicar la regulación vigente.

¹ https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/concepto_creg_0006308_2022.htm

Lo anterior, se explica por el balance eléctrico, en donde cualquier inyección de energía eléctrica en el SIN afecta las redes eléctricas del SIN y debe ser considerada en el despacho para garantizar la adecuada operación, hora a hora en el sistema, y de esta forma, llevar a cabo la planeación de corto y mediano plazo para conocer cuáles plantas de generación deben operar para garantizar la atención de la demanda, en el contexto del cumplimiento de los parámetros técnicos del código de operación y del código de redes.

De esta manera, y dado que en el documento se señala: *"Se debe realizar la salvedad que de todas las propuestas que se presentarán en este documento son alternativas probables de aplicación, sin que sean una promesa de aplicación o que se esté definiendo de por sí una alternativa definitiva de aplicación"*, reiteramos que, en caso que persista la iniciativa de suprimir cobros asociados a cargos de uso de infraestructura de red, habría un tratamiento asimétrico entre los agentes del mercado, dado que, se tendría el caso de algunos agentes que podrían pagar los cargos tarifarios acogiendo toda la regulación asociada al código de redes, código de operación y, por otro lado, otros agentes, como "free riders", que tendrían unos incentivos desde la regulación, y en particular, desde la política pública, para no pagar el uso de redes, lo que a todas luces, va en contravía de lo expresado por la misma Corte Constitucional sobre el tema de prohibición o no gratuidad del pago de servicios de redes, 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)."

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."

Con base en lo anteriormente expuesto, 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 mismos²**, independientemente de que las transacciones de autogeneración o producción marginal sean entre vinculados

² <https://superservicios.gov.co/system/files/2022-11/CE-SSPD-20201000000174.pdf>

o no. Por lo anterior, consideramos, en principio, adecuado, lo que se presenta en el documento de la CREG:

"En conclusión, la CREG no puede exonerar del pago T del CU a usuarios autogeneradores o cualquier usuario que consuma energía de la red, esto de forma general, pues se constituye como un subsidio cruzado que se cargaría al resto de usuarios que no son autogeneradores"

Por otro lado, si bien el planteamiento de la CREG en aplicación del Decreto 1403 de 2024 respecto a dinamizar la autogeneración en el sistema eléctrico es pertinente, lo cual es acorde al desarrollo de esquemas descentralizados de prestación del servicio en el marco de la transición energética³, insistimos en que 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).

Al respecto, continuamos con la preocupación en que se promueva el oportunismo regulatorio de agentes que bajo la figura de autogenerador o del productor marginal podrían hacer un "bypass" al pago de los cargos de acceso y uso de la infraestructura de energía del SIN, y en este sentido, no pagar los cargos de la red de transmisión, al "...inyectar energía en diferentes sitios del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y tomarla en otros puntos del mismo Sistema...", con lo cual, reiteramos que:

- 1) se fomenta un nuevo agente "híbrido" que bajo la figura del autogenerador o productor marginal puede "vender" energía en diferentes puntos del SIN, lo cual amerita un análisis de competencia desde el punto de vista de integración vertical, dado que no es claro el tratamiento desde la regulación sobre los vinculados económicos,
- 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 afecta la recuperación de costos y gastos de los servicios de red
- 4) el usuario medio de la red eléctrica que no tiene posibilidad de autogeneración es quien terminaría financiando los costos de la red del sistema, lo cual sería injusto desde la óptica de la llamada "transición energética justa"

De esta manera, observamos que la propuesta de Autogenerador y productor marginal remoto, 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

³ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421520308053>

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, cuando el Decreto establece en el párrafo 2 del Artículo 2.2.3.4.1. la posibilidad de exención en cargos de Transmisión, y que la Comisión ha concluido la no pertinencia de dicha exención, reiteramos que, si se llegase a materializar la exención de cargos, tanto de transmisión como generación, 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, podría alterarse la formación de precios en la cadena eléctrica, lo que consideramos debe revisarse a la luz de la función de “promoción de la competencia” de la CREG que se estableció en la Ley 142 de 1994.

En ese sentido, la SIC previamente ha conceptuado sobre la formación de precios en mercados de energía, por ejemplo, en el concepto con radicado 19-2352901, la SIC recomienda que los mecanismos que se propongan “deben propender por una formación de precios eficiente que refleje la disposición a pagar y vender de los agentes involucrados, con el fin de garantizar una eficiencia asignativa con los beneficios que de ello se derivan sobre los usuarios y evitar ventajas competitivas injustificadas entre agentes”.

Visto lo anterior, es importante considerar que el Decreto y el documento que está presentando la Comisión regula, con un subterfugio, la formación de precios que pueden ser competencia para otro agente. Para entender este concepto es necesario precisar que la energía que inyecta el Productor Marginal Independiente (autogenerador, cogenerador etc.) se origina en una actividad de generación y que esta energía al inyectarse al SIN compite, en la formación de precios, con la que generó otro agente. También en el concepto 19-1370262⁴ menciona que las propuestas regulatorias no deben presentar barreras de entrada que desemboquen en escenarios donde no se cuente con la formación de precios competitivos, que llevaría la distorsión en los precios de la energía y se afecte el bienestar de los consumidores. Por último, el concepto 19- 1987643 trata sobre las condiciones de asimetría, en donde la asignación de precios puede traer condiciones asimétricas entre agentes. Por ello, surge la siguiente pregunta: ¿existe una mayor asimetría si un agente en competencia no paga unos cargos que sus competidores directos sí pagan?

Dado lo anterior, solicitamos al Regulador que se agote el procedimiento de la Abogacía de la competencia en la Superintendencia de Industria y Comercio de todo el contenido a desarrollar en la reglamentación del Decreto 1403 de 2024,

⁴https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2021/Doctrina_Abogacia_de_la_Competencia_en_Materia_de_Precios%20-%20FINAL.pdf

dado que, las reglas que se pretenden implementar afectan la competencia. A su vez, se debe llevar a cabo un análisis de competencia desde la perspectiva de integración vertical, dado que, no es claro el tratamiento desde la regulación sobre los vinculados económicos a la luz de lo presentado en el Decreto mencionado.

Por otro lado, al cambiarse la figura de autogenerador para que un agente que tenga producción de energía eléctrica en un punto pueda usarla en otro punto distinto del SIN, nos seguimos preguntando, ¿Cómo se enmarca esta propuesta de Decreto en lo reglamentado a través del artículo 290 del Plan Nacional de Desarrollo de la Ley 1955 de 2019 en materia de nuevos agentes? Creemos que debe haber un desarrollo regulatorio para conocer el tratamiento de este tipo de agentes en la cadena de suministro. En todo caso, conviene que la regulación a expedir se estudie a la luz de lo definido en la Resolución CREG 080 de 2019 sobre reglas de comportamiento.

Por último, debe ser el Regulador el que debe avanzar en el diseño tarifario, de un lado, a través del mercado de corto plazo, servicios complementarios, configurar al usuario como un “prosumidor”⁵, para permitir que los usuarios con capacidades de entregar excedentes de generación puedan disponer de estas herramientas de comercialización ante el sistema, y de otro lado, se debe tener en cuenta que desde la Ley 1715 de 2014 se estableció un marco normativo en torno a la entrega de excedentes, y no es claro cómo van a coexistir en el mercado eléctrico, por un lado, la regulación con esquemas diferenciales sólo para promover el interés de agentes individuales con respecto al tratamiento diferencial de las ventas de la autogeneración o la producción marginal, y por otro lado, el régimen general de autogeneración y producción marginal que se han establecido en el marco legal, esto es, cómo armonizar la “regla” y la “excepción” en el mismo marco regulatorio.

De otro lado, consideramos que al plantear que recursos clasificados como productores marginales y autogeneradores participen en el mercado de confiabilidad, pueden darse incidencias a la competencia, y se debe revisarse cómo se articula este esquema planteado con el marco regulatorio vigente de la confiabilidad en el SIN respecto al cálculo y participación de la ENFICC, y en especial, respecto a los derechos, roles, y responsabilidades del mecanismo del Cargo por Confiabilidad.

⁵ 4 “...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>

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

Cordialmente,

Alejandro Castañeda

Alejandro Castañeda Cuervo

Presidente Ejecutivo

Copia:

Dr. Edwin Palma, Ministro, Ministerio de Minas y Energía

Dra. Cielo Rusinque, Superintendente, Superintendencia de Industria y Comercio

Dr. Jorge Cristancho, Viceministro de Energía -e-, Ministerio de Minas y Energía

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