

ANDEG- 056- 2025

Bogotá D.C., Junio 27 de 2025

Doctor
Edwin Palma Egea
Ministro
Ministerio de Minas y Energía
Ciudad

Asunto: Comentarios sobre el proyecto de Resolución acerca de reglas, requisitos y obligaciones habilitantes para que los autogeneradores y productores marginales utilicen las redes del SIN

Respetado Señor Ministro:

ANDEG y sus empresas afiliadas remitimos comentarios a la propuesta normativa del Ministerio de Minas y Energía del asunto, insistiendo en la importancia de preservar, en el contexto del desarrollo regulatorio, 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) la valoración de la capacidad de generación de respaldo (Art. 23 de la Ley 143 de 1994).

En primera instancia, consideramos que la competencia del Ministerio de Minas y Energía (MME) radica en la emisión de normas de política pública orientadas a apoyar la estructuración de medidas que permitan aumentar la oferta de energía a nivel general, en beneficio del desarrollo del mercado eléctrico. No obstante, en este caso particular, insistimos que el Ministerio no tiene competencia para expedir la norma objeto de consulta. Es oportuno recordar las consideraciones del Consejo de Estado – Sección Primera –, que mediante Auto Interlocutorio del 16 de junio de 2023 confirmó la decisión que decretó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 227 del 16 de febrero de 2023. En dicha providencia se señaló lo siguiente:

"84. A manera de conclusión, el Despacho reitera 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. Este, a su vez, delegó dicha función a las comisiones de regulación, razón por la cual no se ajusta a las normas superiores que el Presidente de la República pretenda asumir competencias que, en virtud de los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1993 y los artículos 20 y 23 de la Ley 143 de 1994, no le corresponden, pues fueron atribuidas directamente por el legislador a la CREG y la CRA."

De esta forma, si conforme a la providencia citada el Presidente de la República no puede reasumir funciones de regulación, con mayor razón no puede hacerlo otra autoridad administrativa. En la práctica, la norma objeto de estos comentarios implica la regulación de aspectos relacionados con la

autogeneración y producción marginal, figuras creadas por ley y desarrolladas reglamentariamente con base en las Leyes 142 de 1994 y 1715 de 2014. Esto, podría interpretarse como un desconocimiento, por parte de una autoridad administrativa, de una decisión judicial en firme. Cabe aclarar que nuestro comentario no debe entenderse en el sentido de que las disposiciones relacionadas con la autogeneración y/o la producción marginal sean inmutables. Por el contrario, si existen razones de orden regulatorio que justifiquen una modificación, esta debe adelantarse conforme al procedimiento previsto ante la CREG, órgano que, cabe destacar, es presidido por el Ministerio de Minas y Energía.

Desde la Asociación, volvemos a insistir en que el desarrollo regulatorio que promueva 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 ni de la producción marginal de la Ley 142 de 1994, 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.

Lo anterior es explicado desde el punto de vista técnico por el balance eléctrico, en donde las redes eléctricas del SIN son afectadas por cualquier inyección de energía, y esta debe ser considerada en el despacho para garantizar la adecuada operación, en todo momento en el sistema, y así, 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 de los códigos de operación y de redes.

En especial, causa especial preocupación lo contenido en el parágrafo 1 del artículo 2, donde se señala:

"La energía transportada a través de las redes del SIN, para el autoconsumo de autogeneradores y productores marginales, no será objeto de aplicación de los cargos del Costo Equivalente Real de Energía (CERE) del cargo por confiabilidad y el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI), de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 2.2.3.2.4.1 del Decreto 1073 de 2015, modificado por el Decreto 1403 de 2024."

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

Dado lo anterior, reiteramos que, en caso que se insista en suprimir cobros asociados al componente de generación, 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 tienen desde la política pública, en particular, para no pagar los rubros asignados por ley, 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 conceptos asociados a la prestación de servicios públicos, 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 o no. Por ello, es importante resaltar lo indicado por la CREG en el Documento CREG 901 171 de 2025 publicado mediante la Circular CREG 136 de 2025, en donde claramente se presenta:

"Los cargos de generación se aplican en cumplimiento de las Leyes que los establecen: 142/143 de 1994 (CERE y AGC), 633/2000 173/2015 (FAZNI), 99/1993 1930/2018 142/1994 1955/2019 2294/2023 (Transferencias del Sector Eléctrico), no pueden omitirse. Pues se genera un subsidio cruzado. La Comisión no tiene competencia de establecer ni subsidios ni contribuciones (art. 338 Constitución Política y artículo 89 de la Ley 142 de

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

1994). Los AG y PM también son usuarios que obtienen respaldo por el CxC (...)³

En resumen, existe la gran preocupación de que se esté promoviendo el oportunismo regulatorio de agentes que bajo la figura de autogenerador o del productor marginal podrían hacer un "bypass" al pago de los cargos establecidos por ley del SIN, y en este sentido, no pagar el CERE ni FAZNI, 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) el usuario medio de la red eléctrica que no tiene posibilidad de autogeneración es quien terminaría financiando los costos extras, 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 legislación y 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), y pagos a cargo del autogenerador (Res. CREG 024/95 y CREG 025/95).

Así las cosas, cuando el Decreto 1403 de 2024 establece en el párrafo 3 del Artículo 2.2.3.4.1., primero que la CREG evalúe si es pertinente la metodología para la aplicación o no de los cargos por concepto de CERE, FAZNI y/o de otros componentes adicionales establecidos en el mercado, y luego establece que, en cualquier caso, *"no aplicarán para los autoconsumos de los autogeneradores que utilicen o no las redes del SIN o de ZNI, o para la energía generada por productores marginales, que usen o no las redes del SIN o de ZNI, y que dicha energía sea usada para sí mismos o para una clientela compuesta principalmente por quienes tienen vinculación económica directa con ella o por sus socios o miembros, en sitios distintos a los de producción, o localmente, **independientemente de su capacidad**"*, lo cual, en primer lugar es una clara contradicción en lo indicado por el Decreto, y, en segundo lugar, que la Comisión ha concluido la no pertinencia de dicha exención, reiteramos que, si se llegase a materializar la exención de cargos de generación, claramente se genera una

³ Doc. CREG 901 171 de 2025, pág. 84

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 podría alterar 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 línea con lo anterior, es pertinente recordar el concepto con radicado 19-2352901 de la SIC, donde previamente ha conceptuado sobre la formación de precios en mercados de energía, en donde 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”*.

Por otro lado, en el proyecto de Resolución se presenta en el Parágrafo 2 del artículo 2:

“La energía que inyecten al SIN para consumo propio, los autogeneradores y productores marginales, será tratada, para efectos del despacho diario, como proveniente de plantas menores”
(Negrilla fuera del texto).

Aunado a lo presentado en el parágrafo 3 del artículo 2.2.3.4.1 en donde es indiferente la capacidad instalada de estos agentes generadores, va en contravía de lo establecido en el mismo Decreto 1403 de 2025, donde se indica que dicho lineamiento será ejercido por la CREG, dado que es la entidad que define el tratamiento regulatorio de los agentes generadores en el SIN dependiendo de su capacidad para cumplir con el principio de simetría en las condiciones de participación en el mercado mayorista.

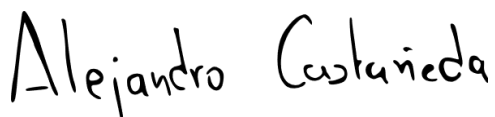
Dado lo anterior, solicitamos al Ministerio que se agote el procedimiento de la Abogacía de la competencia en la Superintendencia de Industria y Comercio de todo el contenido a desarrollar en la reglamentación del Decreto 1403 de 2024, dado que, las reglas que se pretenden implementar afectan la competencia. 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.

Finalmente, desde ANDEG reiteramos que, con el objetivo de preservar la arquitectura institucional del sector eléctrico, es el Regulador quien debe liderar el diseño tarifario. Este proceso debe avanzar, por un lado, mediante el fortalecimiento del mercado de corto plazo, el desarrollo de servicios complementarios y la consolidación del usuario como “prosumidor”, de modo que aquellos con capacidad de entregar excedentes de generación puedan contar

con herramientas de comercialización efectivas ante el sistema. Por otro lado, es importante recordar que la Ley 1715 de 2014 estableció un marco normativo específico para la entrega de excedentes de energía. En este contexto, no resulta claro cómo se pretende hacer coexistir, dentro del mercado eléctrico, una regulación con esquemas diferenciales orientados a promover intereses particulares —mediante un tratamiento excepcional a las ventas de autogeneración o producción marginal— con el régimen general de autogeneración y producción marginal definido por la ley. Las medidas adoptadas no deben afectar la coherencia institucional ni el funcionamiento eficiente del mercado eléctrico.

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

Cordialmente,



Alejandro Castañeda Cuervo

Presidente Ejecutivo

Copia:

Dr. Antonio Jiménez, Director Ejecutivo, Comisión de Regulación de Energía y Gas
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