

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Entidad originadora:</b> | <b>MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA</b>                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Fecha (dd/mm/aaaa):</b>  | 07/11/2023                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Proyecto de Decreto:</b> | “Por el cual se fusiona el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas – IPSE en la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y se modifica su estructura y se dictan otras disposiciones” |

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El sector minero-energético es uno de los que presenta mayores retos a nivel global debido a las realidades y contexto del siglo XXI. Estos retos involucran el desarrollo de energías más limpias, la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), el aseguramiento de los servicios básicos de energía y la adopción e implementación de tecnologías más eficientes, entre otros.

En este sentido, Colombia no es ajena a estos desafíos y para esto se debe garantizar una arquitectura institucional sectorial robusta que permita, no sólo trabajar hacia la aceleración de la transición energética, sino que, además, dichos los retos y desafíos puedan ser abordados de la forma más eficiente.

En materia institucional, el Ministerio de Minas y Energía es la entidad rectora del sector y a su vez, es la encargada de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del sector. Actualmente el Ministerio cuenta con seis entidades adscritas con diferentes funciones y especializadas en diferentes temáticas: la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Minería (ANM), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE) y el Servicio Geológico Colombiano (SGC). Adicionalmente, existe la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) encargada de ejercer inspección, vigilancia, seguimiento y control a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

### 1.1. Naturaleza jurídica de la ANH y el IPSE

La ANH fue creada por medio del Decreto 1760 de 2003, y su naturaleza fue modificada por medio del Artículo 1 del Decreto 4137 de 2011, que señala:

*“ARTÍCULO 1o. CAMBIO DE NATURALEZA JURÍDICA DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS, ANH. Cambiase la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, de Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera a la de Agencia Estatal, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.”*

Así entonces, la naturaleza actual de la ANH es la de una Agencia Estatal del Orden Nacional adscrita al Ministerio de Minas y Energía (en adelante, el "MME").

Por otro lado, el IPSE fue inicialmente creado por la Ley 80 de 1946 como el Instituto Nacional de Aprovechamiento de aguas y Fomento Eléctrico (Electroaguas). Posteriormente, a través del Decreto 3175 de 1968 Electroaguas se transformó en el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL). Finalmente, mediante el Decreto 1140 de 1999 el ICEL se transformó en el actual IPSE, cuya naturaleza era la de un Establecimiento Público del Orden Nacional, adscrito al Ministerio de Minas y Energía.

Ahora bien, el 28 de enero de 2004 el MME expidió el Decreto 257, por medio del cual modificó la naturaleza jurídica del IPSE, según lo establecido en el artículo 2, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2o. NATURALEZA JURÍDICA. El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE, será un Establecimiento Público del Orden Nacional, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa”.

De esta manera, a la fecha, el IPSE es un Establecimiento Público del Orden Nacional adscrito al MME

## 1.2. Del objeto y las funciones del IPSE

El Decreto 257 de 2004 establece la estructura del IPSE, en el cual el legislador determinó el siguiente objeto:

*“ARTÍCULO 4. OBJETO. El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE, tendrá por objeto **identificar, promover, fomentar, desarrollar e implementar soluciones energéticas mediante esquemas empresariales eficientes, viables financieramente y sostenibles en el largo plazo, procurando la satisfacción de las necesidades energéticas de las Zonas no Interconectadas, ZNI, apoyando técnicamente a las entidades definidas por el Ministerio de Minas y Energía.**”(negrilla y subrayado fuera del texto original)*

Ahora bien, en el marco del objeto definido por el legislador para el IPSE, se encuentran las siguientes funciones:

(a) Ejecutar los lineamientos y las políticas del Ministerio de Minas y Energía, a través de los planes, programas y proyectos de infraestructura energética, tendientes a incentivar los procesos productivos y a elevar la calidad de vida de las poblaciones de su jurisdicción, de manera tecnológica, económica, ambiental y socialmente sostenible;

(b) Adelantar investigaciones, estudios y análisis que permitan realizar un diagnóstico de las necesidades energéticas de las regiones que constituyen las zonas no interconectadas en el país. El diagnóstico incluye los siguientes aspectos:

(i) Estudiar la situación económica regional, incluyendo análisis de los recursos naturales y de la situación agropecuaria y agroindustrial;

- (ii) Evaluar técnica, energética y ambientalmente los métodos locales de producción económica y su potencial de aprovechamiento energético coherente con los planes regionales;
- (iii) Realizar un estudio de demanda y necesidades de energía;
- (iv) Evaluar los recursos energéticos disponibles en la zona, así como las opciones tecnológicas más convenientes para la energización de la región;
- (v) Evaluar la capacidad de pago de los posibles usuarios;
- (vi) Analizar las formas organizativas y experiencias de participación comunitaria para vincularlas a la gestión energética de la zona.

(c) Coordinar conjuntamente con el Ministerio de Minas y Energía y demás entidades del Estado encargadas de ejecutar obras y proyectos de desarrollo territorial, la ejecución de los proyectos identificados por el Instituto y/o por las comunidades y autoridades territoriales, de acuerdo a las políticas y prioridades establecidas por el Gobierno Nacional;

(d) Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Minas y Energía y los entes territoriales, los planes, programas y proyectos de la infraestructura energética para las zonas no interconectadas.

(e) Adelantar los estudios necesarios que definan las características técnicas y económicas de una solución energética integral que satisfaga las necesidades de la zona de forma económica, eficiente y autosostenible.

(f) Adelantar estudios sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos a ejecutar.

(g) Adelantar estudios de análisis de proyectos de inversión con el fin de determinar el esquema más conveniente de ejecución de los proyectos, la gestión de diversas fuentes de financiación, el fomento de la participación del sector privado en la ejecución y administración de los proyectos y los mecanismos de organización y participación de la comunidad en la ejecución, operación y mantenimiento de la infraestructura energética, que garanticen la prestación del servicio de energía de manera eficiente y autosostenible.

(h) Adelantar, en desarrollo de convenios con los entes territoriales, la ejecución y supervisión de las obras que requiera la infraestructura energética de su competencia.

(i) Celebrar todo tipo de negocios, contratos y convenios que se requieran para el cumplimiento de su objetivo.

(j) Asesorar y prestar apoyo técnico a las organizaciones o entidades comunitarias encargadas de la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura energética, cuando ellas lo soliciten.

(k) Prestar asesoría, conjuntamente con organizaciones internacionales, en materia de mecanismos y esquemas de participación comunitaria para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura energética.

(l) Presentar al Ministerio de Minas y Energía el presupuesto de los recursos que se requieran para otorgar los subsidios de ley para las zonas no interconectadas.

(m) Realizar transacciones internacionales de energía con interconexiones de países vecinos para las Zonas no Interconectadas, ZNI, como parte de la promoción de las soluciones energéticas de una región, cuando esta sea la única solución energética factible y no sea viable o conveniente conectar al Sistema Interconectado Nacional, SIN, siempre y cuando no implique atención a usuarios finales.

(n) Las demás que se le asignen y correspondan a la naturaleza de sus funciones.

Las funciones anteriormente descritas, son relevantes en la medida en que se constituyen como aquellas que deberían ser incorporadas por parte de la ANH en caso de configurarse una eventual fusión entre estas entidades.

Una vez expuesto el marco jurídico de la ANH y del IPSE, es preciso señalar que existen funciones adicionales que se les han asignado a las mencionadas entidades, particularmente, en el marco de la transición energética, eje que resulta fundamental para el Gobierno Nacional en la última década y que se constituye como pilar del análisis de la fusión aquí expuesta. Por lo anterior, exponemos las funciones que se han desarrollado a partir de: (a) la Ley 1715 de 2014; (b) la Ley 2099 de 2021; y (c) el Conpes 4075

#### **a. Funciones asignadas mediante la Ley 1715 de 2014**

El legislador por medio de la Ley 1715 de 2014 (en adelante "Ley 1715") consideró la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional. Allí, fue incluido el concepto de comunidades energéticas el cual fue definido de la siguiente manera:

*"25. Comunidades Energéticas. Los usuarios o potenciales usuarios de servicios energéticos podrán constituir Comunidades Energéticas para generar, comercializar y/o usar eficientemente la energía a través del uso de fuentes no convencionales de energía renovables -FN CER-, combustibles renovables y recursos energéticos distribuidos. Las Comunidades Energéticas podrán ser conformadas por personas naturales y/o jurídicas. En el caso de las personas naturales y de las estructuras de Gobierno Propio de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de las comunidades campesinas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que se constituyan como Comunidades Energéticas, podrán ser beneficiarias de recursos públicos para el financiamiento de inversión, operación y mantenimiento de infraestructura, con base en los criterios de focalización que defina el Ministerio de Minas y Energía. La infraestructura que se desarrolle con recursos públicos podrá cederse a título gratuito a las Comunidades Energéticas, en las condiciones que defina el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades competentes."*

En desarrollo de dicho criterio de comunidades energéticas, el IPSE, ha impulsado la conformación de estas Comunidades Energéticas y su ejecución a lo largo del territorio nacional. Es así como, en el marco de una eventual fusión con la ANH, esta entidad deberá participar en la continuación de este

|                                                                                                                                                                                        |                                      |                                                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <br><b>Energía</b><br> | <b>FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> | <br><b>SIG</b><br>Sistema Integrado de<br>Gestión del Mineroenergía |     |
|                                                                                                                                                                                        |                                      | T-GJ-F-01                                                                                                                                            |     |
|                                                                                                                                                                                        |                                      | 11-08-2023                                                                                                                                           | V-1 |

programa como parte del proyecto de la transición energética justa impulsada por el Gobierno Nacional e iniciada por el IPSE.

#### ***b. Funciones asignadas mediante Ley 2099 de 2021***

- *Funciones asignadas a la ANH:*

En este orden, el Artículo 24 de la Ley 2099 de 2021, dispuso que la ANH podrá diseñar mecanismos para incentivar la generación de energía a través de FNCE y el uso de energéticos alternativos, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 24. El Ministerio de Minas y Energía promoverá la reconversión de proyectos de minera e hidrocarburos que contribuyan a la transición energética Para este propósito, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la **Agencia Nacional de Minería** podrán diseñar mecanismos y acordar condiciones en contratos vigentes y futuros que incluyan e incentiven la generación de energía a través de Fuentes no Convencionales de Energía -FNCE, el uso de energéticos alternativos, y la captura, almacenamiento y utilización de carbono.” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

De la misma forma, por medio de la Resolución 40234 de 2023, el MME delegó a la ANH la elaboración de los insumos y el apoyo para la formulación de la política pública de diferentes recursos energéticos, como la geotermia, la energía eólica y el hidrógeno, involucrando su participación activa en la transición energética y mediante Resolución 40066 de 2024, delegó en la ANH la elaboración de insumos y el apoyo necesario para la continuidad en la formulación y diseño de la política a cargo del Ministerio de Minas y Energía de los (...) recursos energéticos en Geotermia, eólica, hidrógeno, captura, almacenamiento y uso del carbono (CCUS) así como las alternativas geológicas para el almacenamiento subterráneo de Dióxido de Carbono (CO2) a través del aprovechamiento de fuentes no convencionales de energía.

- *Funciones asignadas al IPSE:*

En el marco de la Ley 2099, por medio de la cual se determinaron las disposiciones para la transición energética y la dinamización del mercado energético, encontramos las siguientes obligaciones y funciones otorgadas al IPSE, las cuales consideramos de relevancia, entendiendo que, es partir de esta ley que se busca enfocar las actividades y planes del IPSE hacia la promoción en el uso de FNCE y Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (en adelante “FNCER”) en el país.

Uno de los ejes fundamentales del Plan de Desarrollo establecido mediante la Ley 2294 de 2023 (en adelante “PND”) es la transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad. Allí, el Gobierno Nacional determinó una serie de lineamientos para la promoción de FNCER y reducción de GEI, dentro de los cuales encontramos: (i) Promoción de movilidad eléctrica; (ii) políticas de investigación e innovación; (iii) el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones y

|                                                                                  |                                      |            |                                                                                    |  |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <b>FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> |            |  |  |
|                                                                                  |                                      | T-GJ-F-01  |                                                                                    |  |
|                                                                                  |                                      | 11-08-2023 | V-1                                                                                |  |

Remoción de Gases Efecto Invernadero – RENARE-; (iv) comunidades energéticas y; (v) Fondo Único de Soluciones Energéticas – FONENERGÍA-, entre otros.

De esta manera, encontramos que la Ley 2099 estableció en el Parágrafo tercero del Artículo 7 que el Fondo de Energías No Convencionales “FENOGE” podrá gestionar y administrar una plataforma de centralización de información de datos relativos a los proyectos FNCER así: “esta plataforma podrá alimentarse de la información y/o gestiones que adelante el IPSE”4.

Por lo anterior, encontramos que el IPSE también tiene la obligación de suministrar la información que le requiera el FENOGE y, de ser considerada la fusión, la ANH estaría en la obligación de cumplir con el suministro de información en el marco del mencionado Parágrafo tercero.

Aunado a lo anterior, el Artículo 29 de la Ley 2099 establece la posibilidad de que el IPSE realice una Transferencia de activos de conformidad con las siguientes disposiciones:

*“ARTÍCULO 29. Transferencia de activos. El Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas en Zonas No Interconectadas y las entidades territoriales podrán transferir a título gratuito a las entidades territoriales o a las empresas prestadoras de los servicios públicos de energía o gas combustible, de carácter público o mixto, el dominio de los activos asociados a la prestación de estos servicios públicos domiciliarios, producto de proyectos desarrollados con recursos públicos, que se encuentren depreciados siempre y cuando el costo de inversión de estos activos no se incluya en el cálculo del costo de prestación del servicio de energía eléctrica o gas combustible en las tarifas de los usuarios, en los siguientes casos: (i) Proyectos de gas combustible financiados o cofinanciados por el Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural o por el Presupuesto General de la Nación; (ii) Proyectos de gas Licuado de petróleo – GLP distribuido por redes de tubería, financiados o cofinanciados con el Presupuesto General de la Nación o por el Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural; (iii) Proyectos financiados o cofinanciados con recursos del IPSE, el Presupuesto General de la Nación o con los fondos PRONE, FAER o FAZNI a el que lo sustituya; (iv) Proyectos y programas financiados o cofinanciados con recursos no reembolsables del fondo FENOGE; (v) Proyectos financiados o cofinanciados con recursos del Sistema General de Regalías; (vi) Proyectos financiados o cofinanciados con recursos de los entes territoriales; o cualquier fondo o programa que los sustituya.*

*La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, deberá supervisar y vigilar que los bienes transferidos a través de lo establecido en este Artículo sean utilizados para la prestación del servicio público correspondiente.” (negrilla y subrayado fuera de texto original)*

Asimismo, el artículo 45 de la Ley 2099 establece, a cargo del IPSE, las siguientes facultades:

*“ARTÍCULO 45. Promoción de Planes, Programas y Proyectos por parte del IPSE. El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no interconectadas - IPSE, estará facultado para estructurar, presentar y viabilizar ante fondos públicos que hagan inversiones en el sector eléctrico, tales como FENOGE, FONENERGIA, entre otros, planes, programas y proyectos en el Sistema Interconectado Nacional y en Zonas No interconectadas dirigidos a promover, desarrollar, implementar o ejecutar Fuentes No Convencionales de Energía y Gestión Eficiente de la Energía, así como el uso de FNCER para la prestación de servicios públicos domiciliarios, adaptación de los sistemas de alumbrado público en Colombia para la gestión eficiente de la energía, atención de emergencias en las Zonas no interconectadas (ZNI), inversión en acometidas y redes internas, así como en mecanismos de sustitución hacia Fuentes no Convencionales de Energía (FNCE) y combustibles más limpios”.*



Con base en lo anterior, consideramos tener en cuenta que, en el marco de la fusión, la ANH debería asumir la función de administrar los activos y gestionar la transferencia de éstos de conformidad con los términos mencionados a los que se refiere Artículo 29 anterior; así como también podrá presentar planes, programas y proyectos dirigidos a promover el desarrollo de las FNCER.

#### c. Documento CONPES 4075 – Política de Transición Energética

La transición energética es un eje fundamental en el crecimiento económico sostenible y el crecimiento de la seguridad y confiabilidad energética del país. Adicionalmente, impacta en la disminución de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (en adelante “GEI”) que reducirán los impactos en el cambio climático y la salud pública. En este orden de ideas, el documento CONPES 4075 (en adelante “CONPES”) dispuso de la política de transición energética que tiene como objetivo la determinación de lineamientos para algunas de las entidades estatales tal y como la ANH y el IPSE, los cuales ponemos de presente en los siguientes términos:

- *Documento CONPES de cara a la ANH:*

Sea lo primero mencionar que, de conformidad con el numeral 3.1.3. del CONPES existen brechas en el fortalecimiento y planeación de los mercados energéticos. De lo anterior que, según el CONPES, existe una disminución de las reservas de gas y de crudo requeridas para atender la demanda local e incrementar la seguridad energética que soporte la transición. Así las cosas, se advierte que las reservas han disminuido en la última década, tomando como referencia los siguientes estudios y cifras del sector:

*“(…) A corte de 2020 el país contaba con 2.949 giga pies cúbicos de gas, que comparado frente al año 2010 representa una disminución mayor al 42 % (Agencia Nacional de Hidrocarburos [ANH], 2020). En ese mismo año, la producción de gas llegó a 1.041 millones de pies cúbicos por día (Mpcpd), un 2,5 % menos que los 1.068 Mpcpd registrados en 2019. En consecuencia, la autosuficiencia del país en materia de gas se redujo de 8,1 a 7,7 años. Además del aumento en el consumo, las principales causas asociadas a esta disminución son la caída progresiva en la producción de los principales campos que históricamente han abastecido al país como Chuchupa y Ballena, que a pesar de tener una participación histórica de 95 % del suministro del país (Contraloría delegada sector Minas y Energía, 2017), han experimentado un declive natural que redujo su participación a 15 % durante 2020 (ANH, 2020).”*

Con base en lo anterior, en el marco de la Estrategia para incrementar la seguridad y confiabilidad energética definida en el numeral 4.3.1. del CONPES, se establece que la línea 1 de acción tendrá en cuenta la siguiente estrategia:

**“4.3.1. Estrategia para incrementar la seguridad y confiabilidad energética.**

(…) Con el fin de incentivar la generación con fuentes alternativas de energía y fomentar estrategias que aporten a la reducción de emisiones, desde la concepción de los contratos del sector de hidrocarburos, la ANH y el Ministerio de Minas Energía en el año 2023 promoverán desde el marco normativo del sector, incentivos para aquellas empresas

que propongan realizar la inversión en proyectos de generación aislada y autogeneración con FNCER. El desarrollo del marco normativo permitirá definir qué tipo de incentivos se podrán otorgar en el sector para promover este tipo de proyectos.(...)”

En este orden de ideas, en el marco de la planeación nacional, encontramos que uno de los objetivos es que la ANH incentive la generación con fuentes alternativas de energía y, además, fomente la implementación de estrategias que aporten a la reducción de emisiones. Adicionalmente, el CONPES contempla una serie de lineamientos en el marco de la transición energética definidos como objetivos que deberá considerar el IPSE y que, en el evento de configurarse la fusión, la ANH deberá adoptar como parte integral de sus objetivos.

- *Documento CONPES de cara al IPSE:*

En línea con lo anterior, el numeral 4.3.3. del CONPES establece las estrategias para incrementar las medidas para fomentar la competitividad y el desarrollo económico desde el sector minero energético. Así las cosas, la línea de acción número 10 se establecen las iniciativas para incrementar la cobertura del servicio de energía eléctrica y mejorar la calidad del servicio a las ZNI, en las cuales deberá participar el IPSE de conformidad con las siguientes disposiciones:

*“4.3.3. Estrategia para incrementar las medidas para fomentar la competitividad y el desarrollo económico desde el sector minero energético.*

*(...) El IPSE, con apoyo de la UPME, definirá e implementará un mecanismo para el levantamiento de información georeferenciada de los usuarios en Zonas No Interconectadas para correr un modelo que permita definir, analizar y evaluar las diferentes opciones para la energización de los usuarios que aún no cuentan con el servicio de energía eléctrica a nivel nacional. Este mecanismo por desarrollar entre el 2023 y 2025 permitirá contar con información actualizada y confiable para desarrollar planes de energización rural y cerrar la brecha en la prestación del servicio de energía eléctrica.*

*El IPSE con acompañamiento de la UPME, definirá y desarrollará una estrategia para que las entidades territoriales implementen Planes de Energización Rural (PERS). Esta estrategia, que se llevará a cabo entre el 2024 y 2026, buscará acelerar el cierre de brechas en cuanto a la prestación del servicio a través de la estructuración e implementación de los proyectos que se identifican a través de los PERS.*

*Por último, el IPSE diseñará una hoja de ruta para la implementación de un esquema de modernización de la operación y supervisión del servicio de energía eléctrica en las ZNI y sus respectivos indicadores sujeto a la posible reglamentación que expida la CREG. Esto permitirá contar con mejor información sobre la calidad en la prestación del servicio de energía eléctrica en ZNI. Esta acción se llevará a cabo entre el 2023 y el 2024.”*

De esta forma, si se configura la fusión, la ANH deberá definir e implementar un mecanismo de levantamiento de información con el objetivo de determinar la ubicación y la cantidad de usuarios en las ZNI. También, deberá desarrollar una estrategia para que las entidades territoriales implementen planes de energización rural con el objetivo de fortalecer la prestación del servicio de energía a aquellos potenciales usuarios a los cuales no se le ha otorgado dicha posibilidad. Finalmente, deberá establecerse una hoja de ruta para la implementación de un esquema de modernización de la operación y supervisión del servicio de energía eléctrica en las ZNI.



### 1.3. ANÁLISIS DE LA COMPLEMENTARIEDAD DE FUNCIONES Y COMPETENCIA DEL IPSE Y LA ANH

#### 1.3.1. Análisis capacidades técnicas de funciones IPSE vs Vicepresidencias Técnicas ANH.

En el marco del análisis de viabilidad para la propuesta de fusión entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), se ha procedido a realizar una evaluación de las funciones y competencias técnicas de ambas entidades. El objetivo de esta evaluación es identificar sinergias operativas, oportunidades de colaboración y complementariedad de capacidades técnicas entre las entidades, lo cual es esencial para establecer una base sólida que justifique la viabilidad de una fusión estratégica.

La ANH, con sus divisiones técnicas especializadas – la Vicepresidencia de Promoción y Asignación de Áreas (VPAA), la Vicepresidencia Técnica (VPT) y la Vicepresidencia de Contratos de Hidrocarburos (VCH) – aporta un vasto conocimiento y experiencia en el sector de hidrocarburos, así como en la promoción, investigación y regulación de energías renovables. Por su parte, el IPSE desempeña un papel crucial en la identificación, promoción y desarrollo de soluciones energéticas sostenibles para las Zonas No Interconectadas (ZNI) del país, lo cual incluye desde la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura energética hasta la coordinación y supervisión de obras pertinentes.

El cuadro comparativo adjunto presenta un resumen de la correlación entre las funciones específicas del IPSE y la relevancia que cada una de estas tiene para las áreas técnicas de la ANH. Este análisis revela cómo cada vicepresidencia técnica de la ANH no solo se alinea con las misiones y objetivos del IPSE sino que también posee capacidades ya establecidas y probadas que pueden enriquecer y potenciar los esfuerzos del IPSE en su labor por alcanzar una cobertura energética más amplia y sostenible en las ZNI.

| FUNCIONES GENERALES IPSE<br>(Decreto 714 de 2012)                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | CORRELACIÓN VT<br>(Artículo 14 Decreto 714 de 2012).                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | CORRELACIÓN VPAA<br>(Artículo 15 Decreto 714 de 2012).                                                                                                                                                                                                                                               | CORRELACION VCH                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Ejecutar los lineamientos y las políticas del Ministerio de Minas y Energía, a través de los planes, programas y proyectos de infraestructura energética, tendientes a incentivar los procesos productivos y a elevar la calidad de vida de las poblaciones de su jurisdicción, de manera tecnológica, económica, ambiental y socialmente sostenible; | La VT puede integrar la ejecución de lineamientos relacionados con energías alternativas y proyectos en ZNI a su portafolio, manteniendo un enfoque en la sostenibilidad y complementando su labor de exploración y explotación de hidrocarburos (función 1, 3, 10 La delegación de funciones del MME (Resolución 40234 de 2023) respalda esta capacidad. | La VPAA acorde a las políticas de la dirección y sectoriales del MME, y conforme a los estudios de competitividad vigentes, estructura procesos competitivos de hidrocarburos, para atracción de inversionistas que le permitan garantizar la seguridad energética y la autosuficiencia. (Función 7) | La VCH ya supervisa cumplimiento contractual, lo que puede extenderse para asegurar la ejecución de lineamientos específicos del Ministerio en las ZNI.. |

|                                                                                                                                                                                        |                                      |                                                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <br><b>Energía</b><br> | <b>FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> | <br><b>SIG</b><br>Sistema Integrado de<br>Gestión del Mineroenergía |     |
|                                                                                                                                                                                        |                                      | T-GJ-F-01                                                                                                                                            |     |
|                                                                                                                                                                                        |                                      | 11-08-2023                                                                                                                                           | V-1 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. Adelantar investigaciones, estudios y análisis que permitan realizar un diagnóstico de las necesidades energéticas de las regiones que constituyen las zonas no interconectadas en el país. El diagnóstico incluye los siguientes aspectos:</p> <p>(...)</p>                                                                                                        | <p>Los estudios para soluciones energéticas en ZNI pueden ser parte de la evaluación y actualización del potencial hidrocarburífero que ya realiza la VT, considerando las particularidades energéticas de las ZNI (función 2, 4). La delegación de funciones del MME (Resolución 40234 de 2023) respalda esta capacidad.</p>                    | <p>La VPAA ha realizado estudios de competitividad, que le han permitido adaptar sus reglas de negocio, como la expedición del Acuerdo 2 de 2017.</p>                                    | <p>N.A</p>                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>3. Coordinar conjuntamente con el Ministerio de Minas y Energía y demás entidades del Estado encargadas de ejecutar obras y proyectos de desarrollo territorial, la ejecución de los proyectos identificados por el Instituto y/o por las comunidades y autoridades territoriales, de acuerdo a las políticas y prioridades establecidas por el Gobierno Nacional;</p> | <p>La VT, con su trayectoria en coordinación de proyectos con el MME y entidades territoriales, está preparada para manejar esta integración y aprovechar su capacidad de coordinación para proyectos de energía en ZNI (función 10 artículo 14 Decreto 714 de 2012).</p>                                                                        | <p>N.A.</p>                                                                                                                                                                              | <p>La VCH puede utilizar su experiencia en la recomendación de modificaciones contractuales para coordinar y adaptar proyectos energéticos en ZNI, alineando objetivos territoriales con compromisos de hidrocarburos.</p> |
| <p>4. Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Minas y Energía y los entes territoriales, los planes, programas y proyectos de la infraestructura energética para las zonas no interconectadas.</p>                                                                                                                                                                    | <p>La experiencia en la ejecución de proyectos de inversión y la estructuración técnica de proyectos permite a la VT estructurar planes de infraestructura energética, evaluando la viabilidad técnica, económica, social y ambiental (función 3; planes de inversión y Transición Energética). (función 3 artículo 14 Decreto 714 de 2012).</p> | <p>N.A.</p>                                                                                                                                                                              | <p>GSCYMA puede aplicar su enfoque en cumplimiento ambiental y social para influir en la elaboración de planes de infraestructura energética, promoviendo la sostenibilidad y responsabilidad social.</p>                  |
| <p>5. Adelantar los estudios necesarios que definan las características técnicas y económicas de una solución energética integral que satisfaga las necesidades de la zona de forma económica, eficiente y autosostenible.</p>                                                                                                                                            | <p>Con capacidad comprobada para dirigir estudios de viabilidad para hidrocarburos, la VT puede adaptar esta experiencia para las energías renovables, considerando las características regionales y locales (función 2, 4 artículo 14 Decreto 714 de 2012).</p>                                                                                 | <p>La VPAA surte la verificación financiera de la capacidad de los proponentes y estructura un plan de promoción nacional e internacional.</p>                                           | <p>N.A.</p>                                                                                                                                                                                                                |
| <p>6. Adelantar estudios sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos a ejecutar.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>Utilizando su experiencia en definir la viabilidad económica de los energéticos, la VT puede realizar estudios de inversión y financiación, optimizando recursos del estado y considerando la rentabilidad energética (función 4 artículo 14 Decreto 714 de 2012, enfoque en viabilidad económica y optimización de recursos).</p>            | <p>N.A.</p>                                                                                                                                                                              | <p>N.A.</p>                                                                                                                                                                                                                |
| <p>7. Adelantar estudios de análisis de proyectos de inversión con el fin de determinar el esquema más conveniente de ejecución de los proyectos, la gestión de diversas fuentes de financiación, el fomento de la participación del</p>                                                                                                                                  | <p>Con capacidad comprobada para dirigir estudios de viabilidad para hidrocarburos, la VT puede adaptar esta experiencia para esta función (función 2, 4 artículo 14 Decreto 714 de 2012).</p>                                                                                                                                                   | <p>La VPAA verifica la capacidad financiera de proponentes, estructura planes de promoción y participa en espacios nacionales e internacionales para adaptar mejores prácticas a sus</p> | <p>La VCH, a través de su experiencia en la gestión de contratos y convenios de hidrocarburos, posee un conocimiento valioso en la evaluación y administración de proyectos desde una perspectiva</p>                      |

|                                                                                  |                                      |            |                                                                                    |  |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <b>FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> |            |  |  |
|                                                                                  |                                      | T-GJ-F-01  |                                                                                    |  |
|                                                                                  |                                      | 11-08-2023 | V-1                                                                                |  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| sector privado en la ejecución y administración de los proyectos y los mecanismos de organización y participación de la comunidad en la ejecución, operación y mantenimiento de la infraestructura energética, que garanticen la prestación del servicio de energía de manera eficiente y autosostenible. |                                                                                                                                                                                                                                                                              | procesos según directrices del MME.                                                                                                                                                                                                                                  | financiera y contractual. Puede aplicar estas habilidades para realizar análisis detallados de proyectos de inversión en el contexto de las Zonas No Interconectadas (ZNI). La evaluación de esquemas de ejecución y gestión financiera son competencias, mejorando así la eficiencia y la viabilidad económica de los proyectos de infraestructura energética                                                                                                                                                              |
| 8. Adelantar, en desarrollo de convenios con los entes territoriales, la ejecución y supervisión de las obras que requiera la infraestructura energética de su competencia.                                                                                                                               | La capacidad de la VT para estructurar acuerdos técnicos podría expandirse para incluir la cooperación interinstitucional y el apoyo técnico en las ZNI (función 10 del artículo 14 Decreto 714 de 2012).).                                                                  | La VPAA dispone del modelo del contrato para que la presidencia de la ANH suscriba los negocios ofertados.                                                                                                                                                           | La supervisión de obras en proyectos de hidrocarburos por la VCH puede extenderse para incluir la supervisión de infraestructura energética en ZNI.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 9. Celebrar todo tipo de negocios, contratos y convenios que se requieran para el cumplimiento de su objetivo                                                                                                                                                                                             | N.A.                                                                                                                                                                                                                                                                         | N.A.                                                                                                                                                                                                                                                                 | La VCH maneja una amplia gama de contratos y convenios en el ámbito de los hidrocarburos, y por lo tanto, está familiarizada con las complejidades del derecho contractual y las negociaciones en el sector energético. Esta experiencia puede ser esencial para celebrar acuerdos que requieran una comprensión profunda de las implicaciones técnicas, financieras y legales. Al integrar las capacidades de la VCH, el IPSE podría mejorar su enfoque contractual, logrando así negociaciones más efectivas y eficientes |
| 10. Asesorar y prestar apoyo técnico a las organizaciones o entidades comunitarias encargadas de la administración, operación y mantenimiento de la infraestructura energética, cuando ellas lo soliciten.                                                                                                | La VT puede incorporar estas funciones utilizando equipos especializados en relacionamiento comunitario (ETH), favoreciendo la concurrencia y coordinación en proyectos renovables (función 10; del artículo 14 Decreto 714 de 2012).                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                      | La experiencia de GSCYMA en asesoría y apoyo técnico a comunidades podría mejorar el apoyo a entidades comunitarias en la administración energética.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 11. Prestar asesoría, conjuntamente con organizaciones internacionales, en materia de mecanismos y esquemas de participación comunitaria para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura energética.                                                                                | Fortaleciendo su papel internacional, la VT puede utilizar su conocimiento técnico y experiencia en proyectos para asesorar sobre energías renovables, aprovechando los estudios y modelaciones existentes (función 7, 10; plan de inversión para la Transición Energética). | La VPAA diseña y evalúa estrategias de promoción para atraer inversión, estableciendo comunicación con posibles inversionistas y aprobando los términos de referencia, siguiendo lineamientos del MME para garantizar el interés nacional en la seguridad energética | La GSCYMA ya maneja la participación comunitaria y puede asumir directamente esta asesoría en el contexto de las ZNI.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

De lo anterior, se tiene entonces que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) demuestra contar con la capacidad técnica para desarrollar los objetivos y funciones del IPSE por diversas razones. En primer lugar, la ANH tiene experiencia comprobada en la ejecución y estructuración de proyectos de

inversión y en la formulación de contratos y convenios dentro del sector hidrocarburos, conocimientos que son fácilmente transferibles al ámbito de la infraestructura energética para zonas no interconectadas (ZNI). Además, la ANH ya opera con un enfoque de viabilidad técnica y financiera en sus proyectos existentes, una competencia clave para cumplir con las exigencias de las funciones del IPSE relacionadas con la sostenibilidad y autosuficiencia energética.

Por otro lado, la ANH posee la habilidad de verificar la capacidad financiera de proponentes, una función que resuena con los requerimientos del IPSE de evaluar proyectos y asegurar la participación de la comunidad en la operación y mantenimiento de la infraestructura energética. Esta habilidad es fundamental para promover la eficiencia y la viabilidad económica de los proyectos de infraestructura energética.

Además, su capacidad para estructurar acuerdos técnicos y la supervisión de obras se alinea con la necesidad del IPSE de desarrollar convenios eficientes y supervisar la ejecución de los proyectos energéticos, garantizando así la adecuada administración y operación de la infraestructura.

La ANH también tiene un papel activo en la atracción de inversión y en la formulación de estrategias de promoción, lo cual es esencial para movilizar los recursos necesarios para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura energética en las ZNI. Esta experiencia puede ampliarse para incluir la supervisión de infraestructura energética en las ZNI, aprovechando su historial de cumplimientos contractuales y la coordinación de proyectos energéticos con objetivos territoriales y compromisos de hidrocarburos.

Finalmente, la experiencia internacional de la ANH y su trabajo en colaboración con organizaciones internacionales le proporcionan un marco para intercambiar mejores prácticas y adaptar soluciones energéticas a contextos comunitarios, lo cual es crucial para las funciones de asesoramiento y apoyo técnico del IPSE a las comunidades y entidades encargadas de la administración de proyectos de energía.

### ***1.3.2. Análisis específico de capacidades técnicas funciones IPSE asignadas por Ley 2099 vs Funciones ANH.***

La ampliación de las capacidades del IPSE para actuar dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y no solo en las Zonas No Interconectadas (ZNI) marca un cambio significativo en el alcance de su mandato con la Ley 2099. Este cambio representa una transición hacia una mayor integración de las políticas energéticas sostenibles en toda la infraestructura energética de Colombia.

El hecho de que el IPSE ahora esté facultado para estructurar, presentar y viabilizar proyectos ante fondos públicos como FENOGE y FONENERGIA significa que puede influir en la expansión y

modernización del sistema energético a nivel nacional, no limitándose a las áreas aisladas. Esto es significativo por varias razones:

1. **Expansión de Fuentes de Energía No Convencionales (FNCER):** El IPSE podrá liderar la transición hacia fuentes de energía más sostenibles, lo que incluye el desarrollo e implementación de proyectos basados en energías renovables y alternativas a los combustibles fósiles tradicionales. Esto es fundamental para avanzar hacia un modelo energético más limpio y sostenible.
2. **Eficiencia Energética:** La habilidad para promover el uso eficiente de la energía permitirá la implementación de tecnologías y prácticas que reduzcan el consumo energético, especialmente en el alumbrado público, lo cual resulta en beneficios económicos y ambientales.
3. **Atención a Emergencias:** La capacidad para atender emergencias en las ZNI asegura una respuesta más ágil y efectiva en situaciones donde el suministro de energía es crítico, mejorando la resiliencia de estas comunidades.
4. **Inversión en Infraestructura:** El IPSE podrá viabilizar la inversión en infraestructuras esenciales como acometidas y redes internas, lo que mejorará la calidad y el alcance del suministro de energía.
5. **Sustitución de Fuentes de Energía:** Fomentar la transición hacia fuentes de energía no convencionales y combustibles más limpios reducirá la dependencia de fuentes que tienen un mayor impacto ambiental y son potencialmente menos sostenibles.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso señalar que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) tiene la capacidad técnica para asumir los retos que la Ley 2099 le asignó al IPSE debido a su amplio mandato y experiencia en la gestión de los recursos hidrocarburíferos del país. Esta agencia, encargada de la administración integral de las reservas de hidrocarburos y de promover su uso óptimo y sostenible, está preparada para contribuir a la seguridad energética nacional, lo cual incluye la expansión hacia nuevas formas de energía, como lo son las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) en SIN y ZNI.

La ANH ya desempeña una serie de funciones críticas que se alinean con las necesidades de una transición energética responsable y con la implementación de proyectos en zonas no interconectadas. Por ejemplo, su rol en identificar y evaluar el potencial hidrocarburífero se complementa con la necesidad de estructurar, presentar y viabilizar ante fondos públicos proyectos energéticos, incluyendo aquellos basados en FNCER. La agencia también está capacitada para promover la inversión en actividades de exploración y explotación, lo que puede adaptarse para incluir las energías renovables y la gestión eficiente de la energía.

Además, la ANH tiene experiencia en la negociación y administración de contratos de exploración y explotación, lo que es directamente aplicable a la gestión de proyectos de energía renovable y eficiencia energética. Su habilidad para asignar áreas para exploración y/o explotación puede ser fundamental para designar zonas aptas para el desarrollo de proyectos de FNCER.

|                                                                                  |                                      |            |                                                                                    |  |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <b>FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> |            |  |  |
|                                                                                  |                                      | T-GJ-F-01  |                                                                                    |  |
|                                                                                  |                                      | 11-08-2023 | V-1                                                                                |  |

El apoyo que la ANH brinda al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de políticas en materia de hidrocarburos y la elaboración de planes sectoriales es un fundamento sólido para integrar la gestión de energías renovables y la eficiencia energética en la política energética nacional. Además, su trabajo en comunidades y medio ambiente ofrece un precedente para los programas de beneficio comunitario y sostenibilidad que son clave en las áreas no interconectadas.

Finalmente, la ANH está involucrada en la administración de las participaciones del Estado en los contratos de hidrocarburos, incluyendo las regalías y compensaciones monetarias, una experiencia financiera que es esencial para la gestión de fondos como FENOGE y FONENERGIA que son relevantes para los proyectos del IPSE.

Al considerar todos estos factores, la ANH no solo tiene la capacidad técnica para asumir los nuevos retos impuestos por la Ley 2099 al IPSE, sino que su experiencia preexistente y su estructura operativa permitirían una integración eficiente de las funciones del IPSE, en caso de que se concrete la fusión. Esto fortalecería la capacidad del país para desarrollar una matriz energética diversa y sostenible.

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de Decreto está dirigido especialmente a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas – IPSE, El ministerio de Minas y Energía, los empleados, organizaciones sindicales y gremiales de las entidades involucradas, los contratistas, proveedores, y a todas las personas y entidades que tengan interés en el tema que se regula.

## 3. VIABILIDAD JURÍDICA

### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

- *Requisitos establecidos por la Constitución Política y la Ley 790*

De conformidad con los Artículos 15 y 16 de la Constitución Política, el presidente de la República puede fusionar entidades públicas del orden nacional con sujeción a la Ley. Asimismo, la Ley 790 delimitó la competencia del presidente de la República para realizar fusiones de entidades públicas de esta naturaleza, circunscribiéndola a los siguientes requisitos: (i) que se trate de entidades del orden nacional; (ii) que los objetivos de ambas sean afines; (iii) que sean creados, organizados o autorizadas por la ley. Lo anterior, siempre que presente alguna de las causales allí establecidas.

Para el caso en concreto, tanto la ANH como el IPSE:

- (i) Son entidades del orden nacional, ya que la ANH es una Agencia Estatal y el IPSE es un Establecimiento Público, como se detallará más adelante en el presente documento.



(ii) Tienen funciones afines, como se verá en detalle en las secciones posteriores del presente escrito; y

(iii) Son creadas y/o autorizadas por ley, pues la ANH tiene como origen el Decreto 1760 de 2003, cuyo fundamento es la Ley 790, mientras que el IPSE fue creado inicialmente por la Ley 80 de 1946.

- *Viabilidad legal de fusión entre dos entidades del orden nacional de naturaleza diferente*

La Ley 790 establece que el Presidente de la República, con la finalidad de garantizar los objetivos estatales y en virtud del Artículo 189 de la Constitución Política, podrá disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, sin distinguir los diversos tipos de naturaleza jurídica de unos y otros.

Esta postura es acorde al principio general de interpretación del derecho según el cual, donde la ley no distingue, no le es dable al intérprete hacerlo.

En consecuencia, a pesar de que la naturaleza jurídica de la ANH y el IPSE son distintas, en tanto la primera es una Agencia Estatal y la segunda es un Establecimiento Público, ambas son entidades del orden nacional y en consecuencia, existe una facultad expresa en el ordenamiento jurídico que permite al Presidente de la República decretar su fusión.

Concordante con lo anterior, el parágrafo 1 del Artículo 2 de la Ley 790 implícitamente establece la posibilidad de que dos (2) entidades de naturaleza distinta sean fusionadas, en el siguiente sentido:

***“ARTÍCULO 2º. FUSIÓN DE ENTIDADES U ORGANISMOS NACIONALES. (...)***

***PARÁGRAFO 1º. La entidad absorbente cumplirá el objeto de la entidad absorbida, además del que le es propio. La naturaleza de la entidad fusionada, su régimen de contratación y el régimen laboral de sus servidores públicos, serán los de la absorbente”.***

Al establecer que la naturaleza de la entidad fusionada será la de la absorbente, una vez realizada la fusión, entonces es dable interpretar que es factible la fusión de entidades del orden nacional cuya naturaleza jurídica sea diferente.

- *Análisis de las causales de la Ley 790 para la fusión entre la ANH y el IPSE*

De conformidad con el Artículo 2 de la Ley 790, al menos una de las siguientes causales debe concurrir para que el presidente de la República, en ejercicio de su competencia establecida en el Artículo 189 de la Constitución Política, pueda fusionar entidades u organismos del orden nacional:

- Cuando la institución absorbente cuente con la capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar los objetivos y las funciones de la fusionada, de acuerdo con las evaluaciones técnicas;*
- Cuando por razones de austeridad fiscal o de eficiencia administrativa sea necesario concentrar funciones complementarias en una sola entidad;*

- c) Cuando los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones de la entidad absorbida, de acuerdo con las evaluaciones técnicas, no justifiquen su existencia;
- d) Cuando exista duplicidad de funciones con otras entidades del orden nacional;
- e) Cuando por evaluaciones técnicas se establezca que los objetivos y las funciones de las respectivas entidades u organismos deben ser cumplidas por la entidad absorbente;
- f) Cuando la fusión sea aconsejable como medida preventiva para evitar la liquidación de la entidad absorbida. Cuando se trate de entidades financieras públicas, se atenderán los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.”

En el caso en concreto de la eventual fusión entre la ANH y el IPSE, a continuación, se determinan las causales en las cuales puede fundamentarse dicha operación administrativa, a saber:

***Cuando la institución absorbente cuente con la capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar los objetivos y las funciones de la fusionada, de acuerdo con las evaluaciones técnicas; y cuando por evaluaciones técnicas se establezca que los objetivos y las funciones de las respectivas entidades u organismos deben ser cumplidas por la entidad absorbente***

Uno de los objetivos de la ANH es el de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos del país, así como contribuir a la seguridad energética nacional<sup>6</sup>.

Asimismo, la Ley 2099 de 2021 estableció la competencia de la ANH para promover el desarrollo y la utilización de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (en adelante, “**FNCE**”); mientras que por medio de la Resolución 40234 de 2023 el MME delegó a la ANH la producción de insumos que apoyen en la formulación de la política pública de la geotermia, energía eólica, captura, almacenamiento y uso de carbono y dióxido de carbono a través del aprovechamiento de FNCE, como se precisará más adelante en el presente documento.

Adicionalmente, el ejercicio de la función administrativa de los recursos hidrocarburíferos del país ha permitido a la ANH contar con una amplia experiencia, así como capacidad técnica y financiera para elaborar y adelantar todos los insumos y procesos que permitan contribuir con el diseño de la política pública dirigida a la transición energética, tendiente al desarrollo y aprovechamiento de FNCE. Esto, de manera particular, enfocado a la implementación, estructuración y ejecución de proyectos tendientes a fomentar el uso de FNCE.

En consecuencia, es claro que la ANH reúne la idoneidad suficiente para desarrollar las funciones que actualmente están en cabeza del IPSE en materia de promoción de soluciones energéticas para las Zonas No Interconectadas (en adelante, “**ZNI**”), pues cuenta con la capacidad jurídica, económica, operativa y técnica para desarrollar dichos objetivos y funciones.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El proyecto de decreto se expide con base en las facultades constitucionales y legales del presidente de la República, en especial las conferidas por el numeral 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

En el mismo sentido Artículo 2 de la Ley 790, se encuentra vigente y es aplicable para el caso de la fusión.

|                                                                                  |                                      |            |                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|  | <b>FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> |            |  |     |
|                                                                                  |                                      | T-GJ-F-01  |                                                                                    |     |
|                                                                                  |                                      | 11-08-2023 |                                                                                    | V-1 |

De conformidad con las citadas normas y con las demás disposiciones mencionadas en la parte considerativa del proyecto normativo y de la presente memoria justificativa, se concluye que el presidente de la república, el Ministro de Minas y Energía y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública son los competentes para expedir el proyecto normativo objeto de análisis.

### 3.3 Análisis de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

La fusión traería como consecuencias la subrogación de las disposiciones del Decreto 257 de 2004 y normas concordantes y complementarias relacionadas con la existencia y competencias otorgadas al IPSE, que serán asumidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos

### 3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción.

#### 3.4.1. Sentencia C-702 de 1999

Dicha sentencia declaró la inexecutable del Artículo 51 de la Ley 489 de 1998, el cual pretendió establecer las modalidades bajo las cuales el Presidente de la República puede fusionar entidades del orden nacional.

Según el análisis realizado por parte de la Corte Constitucional, no es preciso afirmar que existe una contradicción de funciones entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional en materia de fusión de entidades del orden nacional, sino que, debe interpretarse una complementariedad de éstas, así:

*“(…) **La ley ha de determinar** los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, **las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes.** Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que **el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República;** tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad. (…)” (negrilla y subrayado fuera del texto original)*

#### 3.4.2. Sentencia C-698 del 2000. M.P Vladimiro Naranjo Mesa

Señala la Corte Constitucional que el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades ordinarias asignadas por la Constitución Política, puede expedir Decretos y presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional para suprimir, fusionar o modificar la estructura de entidades del orden nacional, de conformidad con las reglas y principios definidos por el legislador:

*“se tiene que el numeral 16 del artículo 189 de la Carta le asigna al Presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la atribución de modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos del orden nacional, con sujeción a los principios y reglas generales*

previamente definidas por el legislador. Y que el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en acatamiento al mandato Superior antes citado, consagra los principios y reglas generales que, precisamente, deben guiar al ejecutivo en su función de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y, en general, de las entidades administrativas del orden nacional.

Ciertamente, en lo que tiene que ver con el funcionamiento del gobierno central, teniendo en cuenta la distribución de competencias que en ese campo debe existir entre las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, la Constitución Política le ha asignado al Congreso Nacional la facultad para crear, mediante ley, los organismos que hacen parte de la administración nacional debiendo señalar también sus objetivos generales y su estructura orgánica (C.P. art. 150-7), y al **Presidente de la República, en ejercicio de su potestad reglamentaria, la función específica de modificar tales entidades** -ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, etc- **atendiendo a las reglas y principios básicos que para tales efectos establezca el legislador** (C.P. art. 189-16), el cual, precisamente, procedió a fijarlos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998

(...) **por razón del ejercicio de sus funciones el Presidente de la República está plenamente habilitado para expedir actos administrativos y excepcionalmente legales**, y que, en esta medida, la naturaleza jurídica de tales actos debe estar determinada o definida con precisión a partir de su epígrafe o motivación". (negrilla y subrayado fuera de texto original)

Así, se reitera que el Congreso tiene la función de establecer, por medio de la legislación, las bases conforme a las cuales el Presidente de la República podrá ejercer la competencia para fusionar entidades del orden nacional.

### **3.4.3. Sentencia C-1190 de 2008. MP. Jaime Araújo Rentería.**

Reitera que la posibilidad de suprimir o fusionar entidades nacionales, así como modificar la estructura de las mismas, es una facultad ordinaria en cabeza del Presidente de la República:

*"Las anteriores consideraciones demuestran que el demandante parte de una premisa equivocada, al sostener que los Decretos 990 y 991 de 2002 fueron dictados con fundamento jurídico en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, declarado inexecutable por esta Corte, ya que como se evidencia, éstos fueron dictados con fundamento en las facultades constitucionales y legales contenidas en los numerales 14 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 105 de la Ley 142 de 1994 y de conformidad con la Ley 489 de 1998 en sus artículos 54 y 115. De lo anterior se colige claramente, que estos Decretos demandados no fueron expedidos con base en facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República sino con base en las facultades ordinarias del Ejecutivo y con sujeción a los principios y reglas generales que ha definido la ley, tal y como lo exige el numeral 16 del artículo 189 Superior*

(...) **la jurisprudencia de esta Corte ha sido clara al expresar que de una interpretación sistemática del numeral 7 del artículo 150 CN y del numeral 16 del artículo 189 de la CP, se infiere que las facultades para expedir decretos o actos administrativos que modifiquen la estructura de las entidades u organismos administrativos de orden nacional son del resorte propio de las facultades ordinarias concedidas al Ejecutivo – num. 16 del artículo 189 CN-, pero que no obstante dicha facultad se encuentra sujeta a**

los principios, objetivos y criterios generales y mínimos que previamente fije y determine el legislador, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, parámetros que en este caso fueron fijados por el legislador en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. (negrilla y subrayado fuera de texto original)

Como se puede evidenciar, la Corte Constitucional ha mantenido su posición según la cual, la competencia del Presidente de la República de fusionar entidades del orden nacional, conforme al artículo 189 de la Constitución Política, no se ejercita en virtud de facultades extraordinarias sino en virtud de las facultades ordinarias del mismo.

#### **3.4.4. Sentencia C-047 de 2021. M.P. Antonio José Lizarazo.**

La Corte Constitucional analiza la demanda a la Ley 1951 de 2019, “*Por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (...)*”, la cual se fundamentó en el desconocimiento del numeral 7 del artículo 150 y del inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, pues el proyecto de ley no fue presentado por iniciativa del Gobierno Nacional.

Sobre el particular, la Corte Constitucional determina la competencia exclusiva y privativa del Presidente de la República en ciertas materias, como la fusión de entidades del orden nacional:

*Esta competencia desempeña un importante papel en la estructura democrática del Estado, al ser uno de los medios con los que cuenta el Gobierno para realizar las funciones a su cargo, especialmente en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de política pública trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Es por esta razón que la Constitución le otorga una competencia exclusiva y privativa para radicar iniciativas respecto de ciertas materias. Es exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio y es privativa, pues solo admite que su regulación se produzca con la aquiescencia del Ejecutivo.*

*A partir de lo dispuesto por el art. 142, parágrafo, de la Ley 5 de 1992, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la iniciativa gubernamental no solo se puede satisfacer con el acto de presentación del proyecto de ley, sino también cuando se acredite la aquiescencia o “aval gubernamental” posterior a este momento (...)” (negrilla y subrayado fuera de texto original)*

Es claro para la Corte Constitucional que la competencia para fusionar entidades públicas es del Presidente de la República, de forma que éste puede ejercerla (i) por medio de la expedición de Decretos, actos administrativos propios del ejercicio de sus funciones; o (ii) por medio de la presentación de un proyecto de ley ante el Congreso Nacional.

#### **4. IMPACTO ECONÓMICO**

El proyecto de decreto no genera ningún cargo adicional para la entidad absorbente, sin embargo, es importante tener en cuenta que una vez autorizada la fusión se deberán hacer los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de la ANH, las apropiaciones correspondientes para cumplir con las obligaciones que se asumieren con las nuevas funciones.

## 5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Las disposiciones contenidas en el presente Decreto no impactan los recursos del Presupuesto General de la Nación.

## 6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

No aplica, teniendo en cuenta la finalidad del proyecto normativo.

## 7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO *(Si cuenta con ellos)*

Se elaboro evaluación técnica que desarrolla el numeral a del artículo 2 de la Ley 790 de 2002, con relación a la capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar los objetivos y las funciones de la fusionada, de acuerdo con las evaluaciones técnicas realizadas

### ANEXOS:

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria)</b> | X   |
| <b>Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b>                                                       | N/A |
| <b>Informe de observaciones y respuestas</b>                                                                            | X   |
| <b>Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio</b>                            | N/A |
| <b>Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública</b>                     | N/A |
| <b>Cuestionario de abogacía de la competencia</b>                                                                       | X   |
| <b>Documentos de Soporte:</b><br>evaluación técnica de capacidad jurídica, técnica y operativa.                         | X   |

**Aprobó:**

**JORGE EDUARDO SALGADO ARDILA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**NELSON JAVIER VÁSQUEZ TORRES**  
Secretario General

Elaboró: Lelis Francisco Forero Sánchez  
 Revisó: Jorge Luis Yarce Tamayo | Jorge Eduardo Salgado Ardila  
 Aprobó: Nelson Javier Vásquez Torres | Jorge Eduardo Salgado Ardila



|                                                                                                                                                                                        |                                      |                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <br><b>Energía</b><br> | <b>FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> |  <div><b>SIG</b><br/>Sistema Integrado de<br/>Gestión del Mineroenergía</div> |     |
|                                                                                                                                                                                        |                                      | T-GJ-F-01                                                                                                                                                      |     |
|                                                                                                                                                                                        |                                      | 11-08-2023                                                                                                                                                     | V-1 |