

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aaaa):	28/02/2025
Proyecto de Decreto:	<i>“Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con el Programa Colombia Solar y se reglamenta la energía solar como fuente de autogeneración para los estratos 1, 2 y 3 como alternativa al subsidio existente para el consumo de energía eléctrica.”</i>

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

En el artículo 368 de la Constitución Política establece que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Desde la reforma al mercado eléctrico colombiano en 1994, mediante la Ley 142, nació el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingresos (FSSRI), bajo los principios de solidaridad y redistribución del ingreso, y el principio de suficiencia financiera. El esquema se diseñó inicialmente para que las contribuciones recaudadas permitieran la financiación de los recursos destinados a subsidios, en un esquema de subsidios cruzados; sin embargo, hoy en día se ve en riesgo la estabilidad del fondo por el aumento del déficit acumulado de los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3.

Este comportamiento ha sido advertido en varios informes sectoriales, entre ellos el foco 4 de la Misión de Transformación Energética y Modernización de la Industria Eléctrica (2020) y el informe Macro Sectorial de la Contraloría¹ (2019), señalando este déficit como un aspecto estructural, cuyas consecuencias son percibidas no solo desde el punto de vista fiscal sino también en la estructura financiera de las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica, lo que compromete entre otros el cumplimiento del principio de suficiencia financiera del Estado y de algunos agentes en la cadena, esto último con implicaciones en aspectos de cobertura y calidad del servicio.

De los factores que afectan el crecimiento del déficit acumulado del fondo, se abordarán en este análisis la falta de focalización de los subsidios y el alza de los costos unitarios en el país, aspectos que serán impactados con el presente proyecto.

¹ LOGROS DE LOS SUBSIDIOS PARA MENORES TARIFAS DEL SERVICIO DE ELECTRICIDAD: Análisis de los ajustes al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos.

El ámbito de administración del FSSRI abarca tanto los usuarios del Sistema Interconectado Nacional (SIN) como los ubicados en las Zonas No Interconectadas (ZNI). No obstante, el presente análisis se realiza para su aplicación en el SIN.

Por otra parte, con el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, el Gobierno nacional busca impulsar la política de “*Transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima*”.

En la consecución de tal objetivo, es prioritario que el mercado de energía tenga una participación importante de otras fuentes de energía renovable, adicionales a la energía hidráulica que comprende el aproximadamente el 60% de la matriz de energía eléctrica. Lograr la diversificación de la matriz eléctrica, ayudará a que el país pueda seguir atendiendo las crecientes necesidades energéticas, materializadas en el aumento de la demanda de energía, como resultado del crecimiento económico del país².

Por lo anterior, a continuación, se presenta el diagnóstico del FSSRI - SIN, se analizan las principales causas del actual déficit del fondo y finalmente se sustenta la necesidad de crear nuevos mecanismos de apoyo para frenar el crecimiento del déficit acumulado del FSSRI-SIN y cumplir las políticas de Estado asociadas a la transición energética.

1.1. Esquema de subsidios y estado del déficit del FSSRI - SIN.

El Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI) fue creado por el Congreso de la República mediante las Leyes 142 de 1994 en su artículo 89.3 y 286 de 1996. Este fue reglamentado por los Decretos 847 de 2001 y 201 de 2004, los cuales fueron compilados en el Decreto 1073 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía).

Este fondo fue concebido como una medida de apoyo financiero a los usuarios del servicio de energía eléctrica de menores ingresos, basando la iniciativa en el principio de solidaridad y redistribución de ingresos y en el principio de suficiencia financiera. El esquema de subsidios cruzados consiste en que los usuarios de ingresos altos pagan una tarifa mayor para ayudar a aquellos usuarios beneficiarios del subsidio. La ley 1428 del 2010, prorrogada por el actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023) en su Artículo 272, estableció los porcentajes actuales de subsidios para los estratos 1, 2 y 3, así mismo la contribución de solidaridad tiene su

² PNUD Colombia (2022). Disponible en : <https://www.undp.org/es/colombia/discursos/acceso-energia-estrategia-para-reduccion-de-pobreza>

génesis en la Ley 142 de 1994 bajo la cual se creó un pago adicional para los usuarios de estratos 5, 6, comercial e industrial no exento, el cual es del 20% según lo determinado por la Ley 143 de 1994.

Además, estos subsidios se aplican sobre el Consumo Básico de Subsistencia (CBS), el cual la UPME en el Artículo 1ro de la Resolución 355 de 2004 lo define como “(...) la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente puedan ser satisfechas mediante esta forma de energía final. Se establece el Consumo de Subsistencia en 173 kWh-mes para alturas inferiores a 1.000 metros sobre el nivel del mar, y en 130 kWh-mes para alturas iguales o superiores a 1.000 metros sobre el nivel del mar.”

En los primeros años, el balance entre los subsidios entregados, los recaudos de contribuciones realizados por los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica y el aporte del Presupuesto General de la Nación (PGN) se mantuvo estable (ver Gráfica 1), no obstante, con los años se ha generado un déficit acumulado que no ha sido posible cubrir y para el cual se ha venido incrementando la solicitud de recursos por medio del Anteproyecto remitido anualmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda). Es importante indicar que, debido a la disponibilidad del PGN, los recursos apropiados por medio de la Ley de Presupuesto han sido insuficientes para cubrir el total de las necesidades, lo que ha requerido que la búsqueda de alternativas para el pago del déficit se realice con cargo al servicio de la deuda, como sucedió en las vigencias 2020 y 2022.

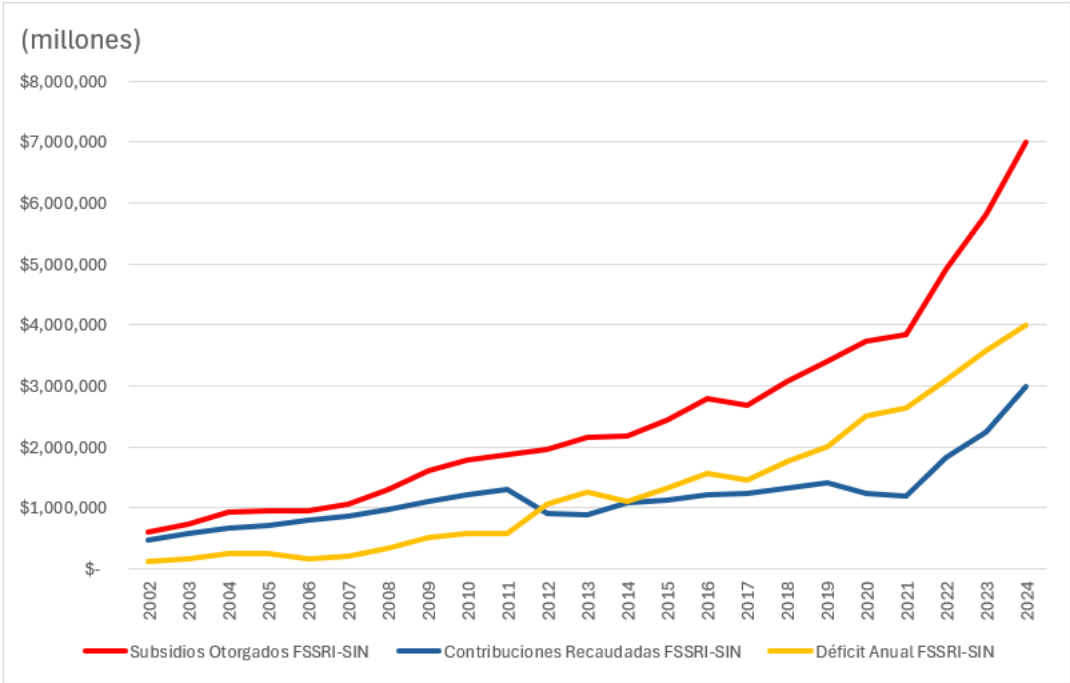
Este aumento en el déficit es debido a diferentes razones:

1. Focalización de los subsidios mediante estratificación socioeconómica, alejándose de las condiciones reales de los hogares.
2. Incremento en el número de usuarios.
3. Crecimiento de la demanda de energía.
4. Aplicación de diferentes políticas públicas:
 - a. Mediante la Ley 1955 de 2009 (PND) se amplió el porcentaje de subsidios para los estratos 1 y 2, pasando del 50% al 60% para el estrato 1 y del 40% al 50% para estrato 2, aumentando la brecha entre subsidios y contribuciones.
 - b. Mediante el Artículo 211 del Estatuto Tributario, reglamentado por el Decreto 2860 de 2013, se aplicó la exención del pago de la contribución a la mayoría de los usuarios industriales, disminuyendo el valor de los recursos del fondo y aumentando el déficit.

- c. Mediante el Parágrafo transitorio del artículo 211 del Estatuto tributario, adicionado por el artículo 40 de la Ley 2068 de 2020, prorrogado por el numeral 4 del artículo 65 de la Ley 2155 de 2021 (hasta el 31 de diciembre de 2022) y por el inciso 4to del artículo 96 de la Ley 2277 de 2022 (hasta el 31 de diciembre de 2024), se aplicó la exención del pago de la contribución al sector turístico.
 - d. Mediante el Numeral 7 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021, se aplica la exención de contribución a los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistencias, siempre y cuando sean sin ánimo de lucro.
 - e. Mediante la Resolución 40362 de 2021 del Ministerio de Minas y Energía, por la cual se reglamenta el artículo 49 de la Ley 2099 de 2021 en la cual se aplica la exención de contribución a los sistemas eléctrico del Transporte Masivo de Pasajeros y al consumo de energía eléctrica destinado a la carga de vehículos públicos en estaciones de carga.
 - f. Mediante el Artículo 33 de la Ley 675 de 2001 se otorgó la exención de contribución a la persona jurídica originada en la constitución de la propiedad horizontal sin ánimo de lucro.
 - g. Mediante las leyes de presupuesto para cada una de las vigencias fiscales, se ordena subsidiar el 50% del costo de la energía eléctrica y gas natural que consuman los distritos de riego.
5. Disminución de las contribuciones recaudadas por cierre temporal o definitivo de comercios e industrias en el periodo de pandemia (2019-2021) y aumento de los subsidios a reconocer en el sector residencial debido a la obligación de permanecer en casa.
 6. Aumento en el costo unitario de la energía eléctrica facturada a los usuarios en el Sistema Interconectado Nacional.

A continuación, la Gráfica 1 muestra el balance entre subsidios y contribuciones de solidaridad entre 2002 y 2024, considerando la diferencia entre estos valores que debe ser cubierta con recursos del PGN.

Gráfica 1 Histórico de subsidios otorgados, contribuciones recaudadas y déficit anual del FSSRI – SIN.



Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Grupo de Subsidios del MME.

En el año 2002, el reconocimiento de subsidios fue de 0.593 billones de pesos y las contribuciones recaudadas fueron de 0.473 billones de pesos, ocasionando un déficit en el FSSRI – SIN de 0.12 billones de pesos, el cual en su momento fue cubierto por el PGN en su totalidad. En el caso del año 2024 los subsidios otorgados fueron de 7 billones de pesos y las contribuciones recaudadas fueron de 3 billones de pesos, dando como resultado un déficit anual al cierre del 2024 de 4 billones de pesos.

Para la vigencia 2025 es necesario contar con aproximadamente 4.6 billones de pesos, no obstante, la apropiación presupuestal total (ZNI + SIN) determinada por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue de 3.1 billones de pesos, dejando como resultado un déficit proyectado para 2025 en el FSSRI - SIN de 1.96 billones de pesos, los cuales se suman al déficit acumulado del fondo.

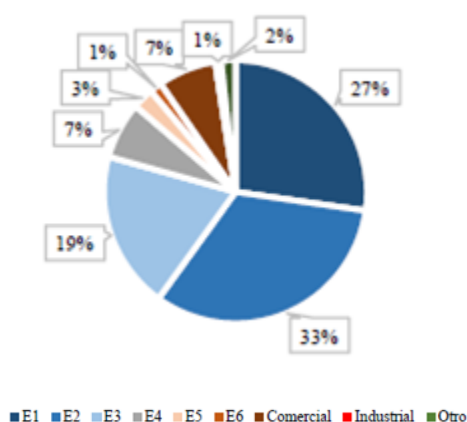
Los altos montos de este déficit representan una dificultad operativa para el Gobierno Nacional, quien debe pagar los valores faltantes a las empresas comercializadoras. La demora en el giro de dichos montos tiene repercusión sobre los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica afectando su liquidez.

1.2. Falta de focalización de los subsidios de energía eléctrica en la población de menores ingresos en el Sistema Interconectado Nacional.

La focalización actual de los subsidios de energía eléctrica se basa en el sistema de estratificación, no obstante, el estrato se ha alejado de las condiciones socioeconómicas reales de los hogares en Colombia. Con casi el 80% de los hogares subsidiados, el fondo carece de una verdadera focalización, ocasionando que la Nación destine una alta suma de recursos a cubrir parte de la factura de energía de estos usuarios.

La Gráfica 2 permite visualizar la posición socioeconómica de los usuarios a los cuales se les presta el servicio público de energía eléctrica en el SIN. En tonos azules se muestran los usuarios subsidiados y el resto son aquellos usuarios que pueden ser sujeto de la aplicación de la contribución de solidaridad.

Gráfica 2 Usuarios subsidios y contribuyentes por estrato.

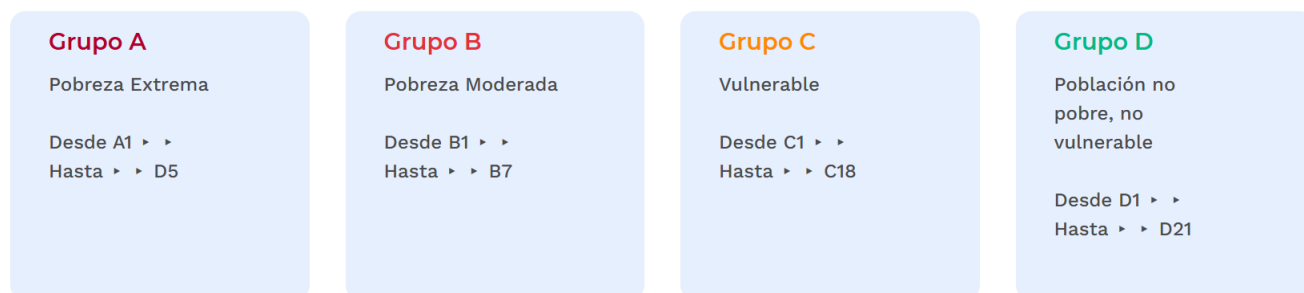


Fuente: Tomados del SUI-SSPD

Dado que el estrato socioeconómico es el instrumento empleado para la asignación de subsidios de energía eléctrica, algunos estudios han señalado que hay una baja correlación entre el nivel de pobreza de los hogares y el estrato socioeconómico de las viviendas, tal es el caso del estudio “La estratificación socioeconómica de Bogotá D.C. como instrumento de focalización y su relación con otros instrumentos de política pública”, realizado en el año 2024 por la Dirección de Estratificación de la Secretaría Distrital de Planeación y en el cual presentan el artículo denominado “Un modelo de focalización de subsidios de servicios públicos con fundamento en el SISBEN IV, bajo un sistema de información tipo empadronamiento: aplicabilidad en Colombia”. En el cual es clara la evidencia sobre eventuales errores de inclusión que afectan la focalización de los subsidios.

Actualmente el Sisbén IV, clasifica los hogares en cuatro grupos de clasificación: A, B, C y D. Cada uno ubica a las personas según su capacidad para generar ingresos y sus condiciones de vida.

Gráfica 3 Grupos de clasificación del Sisbén IV.



Fuente: Página web del Sisbén.

De los hogares con Sisbén en Bogotá y que viven en estrato 1, el 56% está clasificado en Sisbén C y D, en el caso del estrato 2, el 68% está clasificado en Sisbén C y D. Estos porcentajes indican que de los 1.1 millones de hogares sisbenizados en Bogotá que viven en estratos 1, 2 y 3, cerca del 21% (246 mil) están clasificados como hogares “No Pobres, No Vulnerables” (Sisbén D), quienes en principio no deberían recibir subsidios de servicios públicos y quienes eventualmente podrían ser considerados como error de inclusión y el 47% se encuentran clasificados en SISBEN C, hogares que no necesariamente deberían recibir subsidios para el pago de los servicios públicos³

1.3. Aumento en el costo unitario de la energía eléctrica facturada a los usuarios en el Sistema Interconectado Nacional.

Las tarifas de energía han aumentado un 70% desde el 2022⁴, pasando de \$538 por kWh en enero del 2020 a \$916 por kWh en agosto del 2024. Basados en el análisis realizado por Corficolombiana, se establece que al desagregar cada uno de los componentes que definen el costo unitario de la energía (CU), la generación representa en promedio el 38% del CU de energía eléctrica, seguido por el componente de distribución que representa el 31%. En efecto, para lograr una reducción en los costos de generación se debe apuntar al uso de fuentes alternativas de energía eléctrica.

³ La Estratificación Socioeconómica de Bogotá D.C. como instrumento de focalización y su relación con otros instrumentos de política pública. Disponible en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/estratificacion/generalidades>

⁴ Perspectiva Sectorial: Energía. Una mirada a la evolución tarifaria de la energía – Corficolombiana. Disponible en: https://investigaciones.corfi.com/analisis-sectorial-y-sostenibilidad/perspectiva-sectorial-energia/una-mirada-a-la-evolucion-tarifaria-de-la-energia/informe_1546720

$$CU = G + T + D + C + R + PR$$

Tabla 1 Peso promedio en el CU de cada uno de los componentes.

Componente	Definición del Componente	Peso promedio en el CU
Generación (G)	Costo de compra de energía por parte del comercializador, bien sea en la bolsa de energía o en contratos a largo plazo con generadores	38%
Transmisión (T)	Se refiere al transporte de energía desde las plantas de generación hasta las Redes de Transmisión	6%
Distribución (D)	Corresponde al valor que se paga por transportar la energía desde el Sistema de Transmisión Nacional (STN) hasta el usuario final	31%
Comercialización (C)	Remunera los costos variables asociados con la comercialización de la energía	11%
Restricciones (R)	Corresponde a los costos de la generación más costosa que debió utilizarse para que el STN por las limitaciones de su red	3%
Pérdidas (PR)	Corresponde al costo reconocido de pérdidas de energía	11%

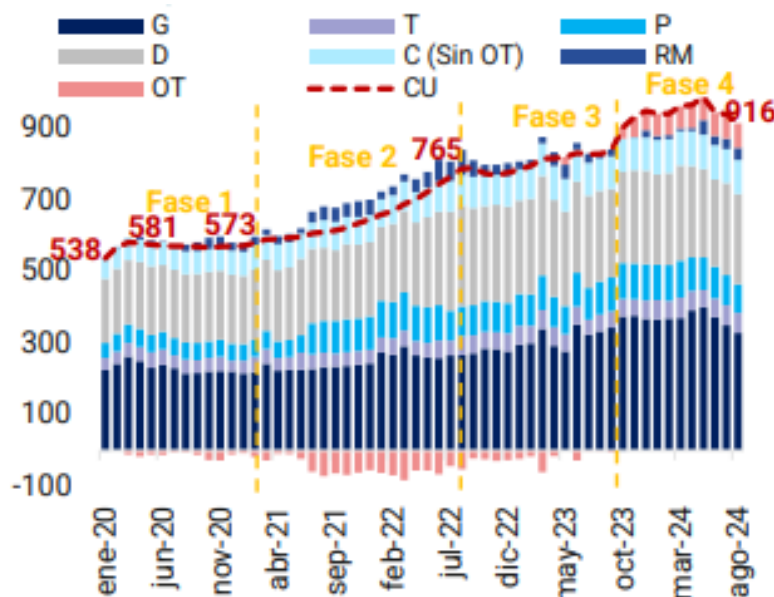
Fuente: Perspectiva Sectorial: Energía. Una mirada a la evolución tarifaria de la energía – Corficolombiana.

En 2020, las tarifas de energía tuvieron un crecimiento inferior al 10% como consecuencia de una reducción de los costos de generación, transmisión y pérdidas; además de la aparición del mecanismo de Opción Tarifaria (OT), el cual buscaba mitigar los impactos de la pandemia, a través de la acumulación de saldos que serían pagados posteriormente por el usuario a lo largo de un período mayor de tiempo.

Posteriormente, entre febrero de 2021 y septiembre de 2022 la tarifa tuvo un incremento significativo llegando hasta los \$765 por kWh derivado de un alza en los costos de la distribución, generación, pérdidas y comercialización. Como consecuencia, en este periodo de obtuvo la mayor acumulación de saldos a través del mecanismo de Opción Tarifaria.

Entre octubre de 2022 y septiembre de 2023 se presentó una desaceleración en el crecimiento de las tarifas. Sin embargo, entre octubre de 2023 y mayo de 2024 las tarifas se incrementaron nuevamente producto de la reducción en los niveles de los embalses a casusa del Fenómeno del Niño. Este periodo de tiempo está enmarcando por un crecimiento exponencial de los precios de la energía en bolsa, los cuales tuvieron un incremento de hasta el 227% con respecto al mismo periodo de tiempo del año anterior, superando así el precio de escasez e impactando directamente al componente de Generación de la tarifa, el cual creció hasta un 39%.

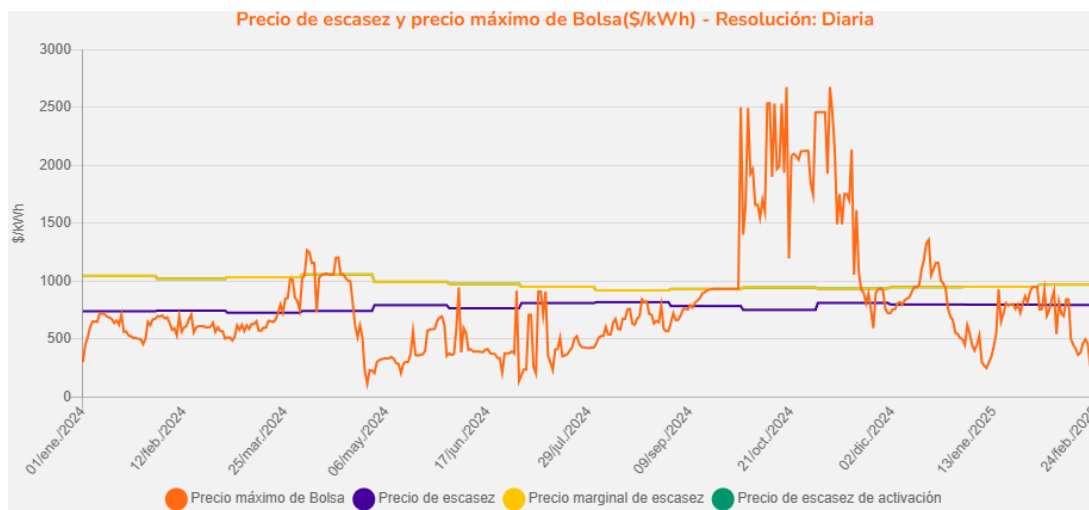
Gráfica 4 Costo del CU promedio en Colombia y valor de sus componentes.



Fuente: Perspectiva Sectorial: Energía. Una mirada a la evolución tarifaria de la energía – Corficolombiana.

Entre octubre y noviembre del 2024, tras un prolongado impacto del Fenómeno del Niño, se activó el Estatuto de Desabastecimiento, el cual limitó el uso de las centrales hídricas con el objetivo de preservar reservas de agua de los embales y priorizó el uso de las centrales de generación térmica. El alto costo de la generación a través de combustibles fósiles disparó los precios de energía en bolsa registrando máximos históricos de hasta \$2675 por kWh de acuerdo con la información extraída de la página de XM (Ver Gráfica 5).

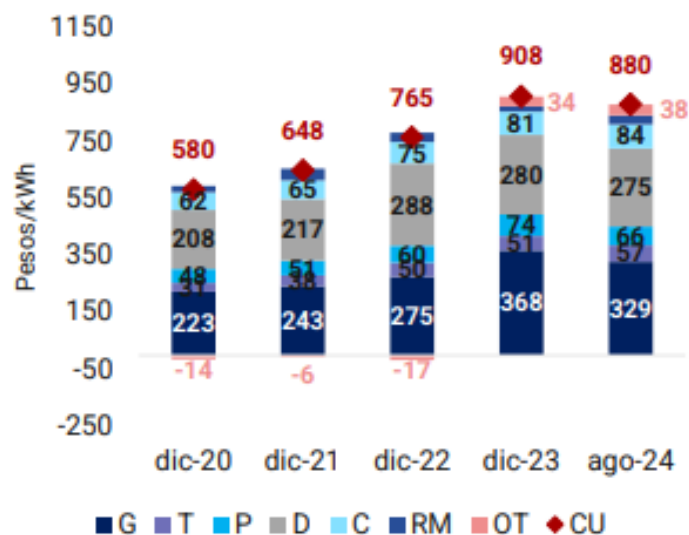
Gráfica 5 Precios de energía en bolsa.



Fuente: Página web de XM.

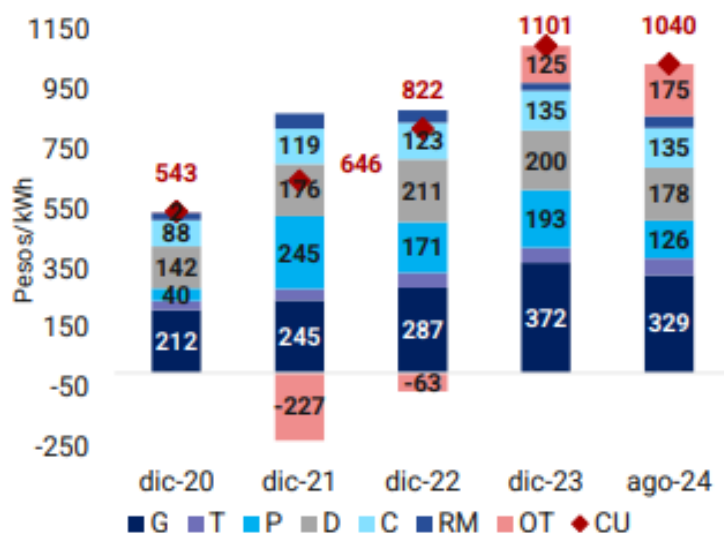
En la Gráfica 6 y la Gráfica 7 es evidente la diferencia entre las tarifas de la Costa Atlántica y el resto del país, teniendo en cuenta que durante el año 2021 y 2022 los departamentos de la Costa Atlántica recibieron los mayores alivios en la factura mediante el mecanismo de Opción Tarifaria, los cuales fueron trasladados a la facturación futura. Esta situación actualmente está representando un alza en las tarifas de energía aplicadas a los usuarios en esta región del país.

Gráfica 6 Costo del CU promedio en el resto del país.



Fuente: Perspectiva Sectorial: Energía. Una mirada a la evolución tarifaria de la energía – Corficolombiana.

Gráfica 7 Costo del CU promedio en la Costa Atlántica



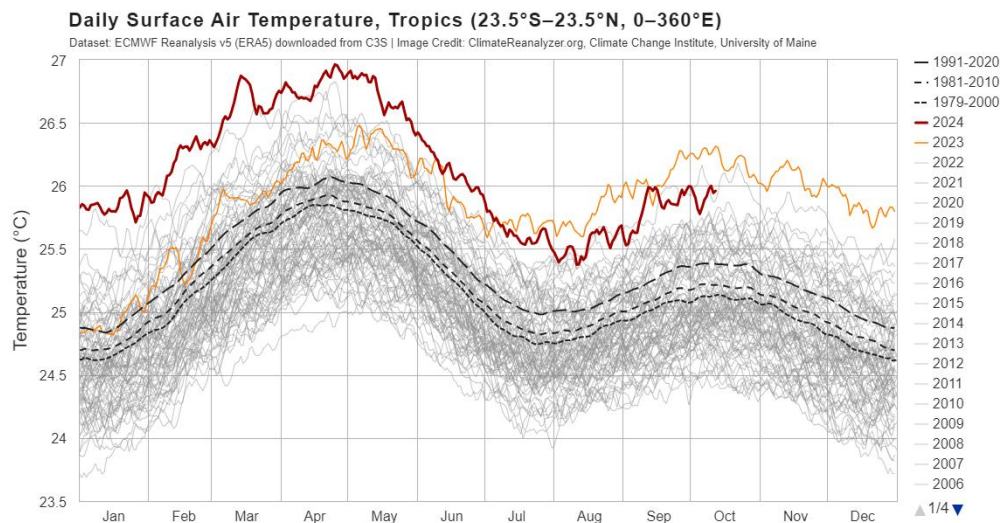
Fuente: Perspectiva Sectorial: Energía. Una mirada a la evolución tarifaria de la energía – Corficolombiana.

1.4. Resiliencia de la matriz energética del país.

El 95% de los recursos de generación en operación corresponden a fuentes hidráulicas (65%) y térmicas (30%). Cuando se incluyen los recursos en fases de pruebas esa participación baja al 90% (Hidráulica: 61,97%, térmicas: 28,52%), aumentando la participación de la generación de energía a partir de recurso solar que aumenta al (8,37%) y en menor medida a partir de energía eólica (0,24%). Incluso con estos cambios, se pone de relieve que la matriz energética del país es altamente dependiente de los ciclos hidrológicos y susceptible a los efectos de la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles.

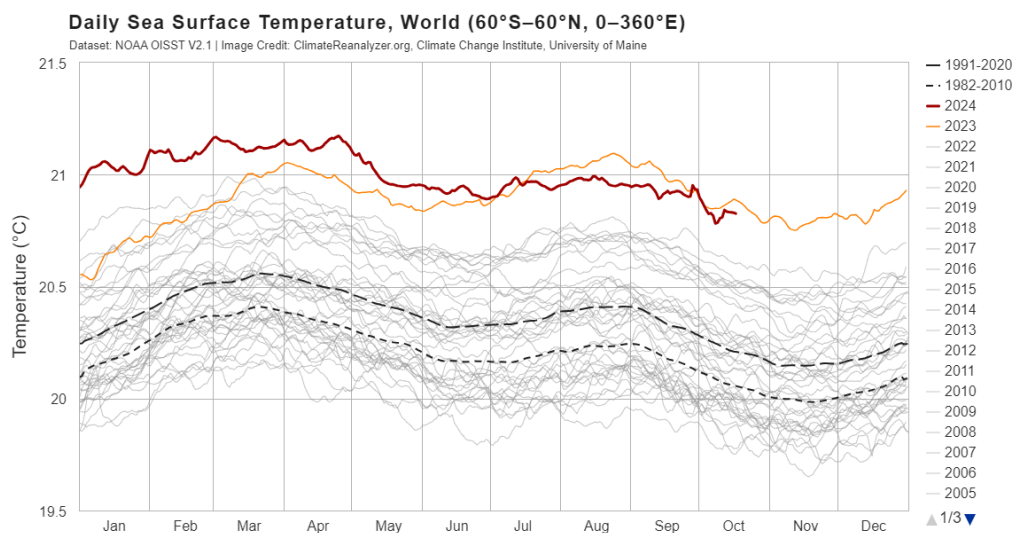
Esta dependencia y susceptibilidad pone en entredicho la resiliencia de la matriz energética del país, en un contexto en el que el cambio climático ha alterado los ciclos hidrológicos, en los que la duración e intensidad de las estaciones secas y húmedas varían de manera cada vez más extrema e impredecible. En efecto, la Gráfica 8 permite ver como la temperatura del aire superficial en los trópicos ha venido aumentando de manera acelerada en los últimos años. Obsérvese que en dicha gráfica la curva naranja, que representa los registros correspondientes al año 2023, muestra que en el periodo junio a diciembre, de dicho año, las temperaturas alcanzaron máximos históricos entre todos los registros. Por su parte, la curva negra muestra que en 2024 el periodo enero – mayo ha sido el de mayores temperaturas registradas. De igual manera, la Gráfica 9 muestra que estos hechos también se repiten cuando se considera la temperatura de la superficie oceánica. Estos comportamientos pueden generalizarse, y se han evidenciado a nivel mundial.

Gráfica 8. 1940-2024 – Temperatura (°C) diaria del aire en la superficie en los trópicos (23.5°S - 23.5°N).



Fuente: Tomado de Climate Analyzer⁵

Gráfica 9. 1981-2024 – Temperatura diaria promedio (°C) de la superficie oceánica mundial (60°S-60°N).



Fuente: Tomado de Climate Analyzer⁶

Estos cambios térmicos de alcance global y sus efectos sobre los ciclos hidrológicos que afectan al territorio colombiano⁷ se constituyen en una fuerte amenaza para la resiliencia de la matriz energética del país, que depende en cerca de 2/3 partes de la generación hidráulica.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

En 2017 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el estudio titulado “*Energías renovables variables y su contribución a la seguridad energética: complementariedad en Colombia*”⁸, en el que se desarrollan análisis que ponen en evidencia que en el país hay una fuerte complementariedad entre FNCER como la eólica, solar y de biomasa con los recursos hidroeléctricos convencionales, especialmente durante periodos estacionales e interanuales de baja hidrología, que contribuyen a fortalecer la confiabilidad en el SIN.

Por otro lado, cerca de 1/3 de la capacidad de generación del país está asociada a generación térmica, cuyos más importantes insumos productivos son combustibles fósiles (carbón, gas natural, Diesel y otros derivados del petróleo) hecho que hace del sistema energético nacional altamente susceptible a la volatilidad de los precios internacionales de los combustibles fósiles. La Gráfica 10 muestra que los precios internacionales del petróleo calidad WTI, de referencia para Colombia, (línea azul); del gas natural (línea roja); y del carbón (línea verde) se han vuelto crecientemente volátiles desde 2008, siendo especialmente importantes las perturbaciones que han experimentado estos precios desde 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y el posterior advenimiento de las guerras Rusia-Ucrania y, más recientemente, en la Franja de Gaza. Si bien la generación térmica ha dado soporte a la confiabilidad del sistema a lo largo de las últimas tres décadas, la creciente volatilidad de los precios de los combustibles ha tenido un efecto notorio sobre las tarifas del servicio de energía eléctrica cuya tendencia en los últimos años ha sido creciente.

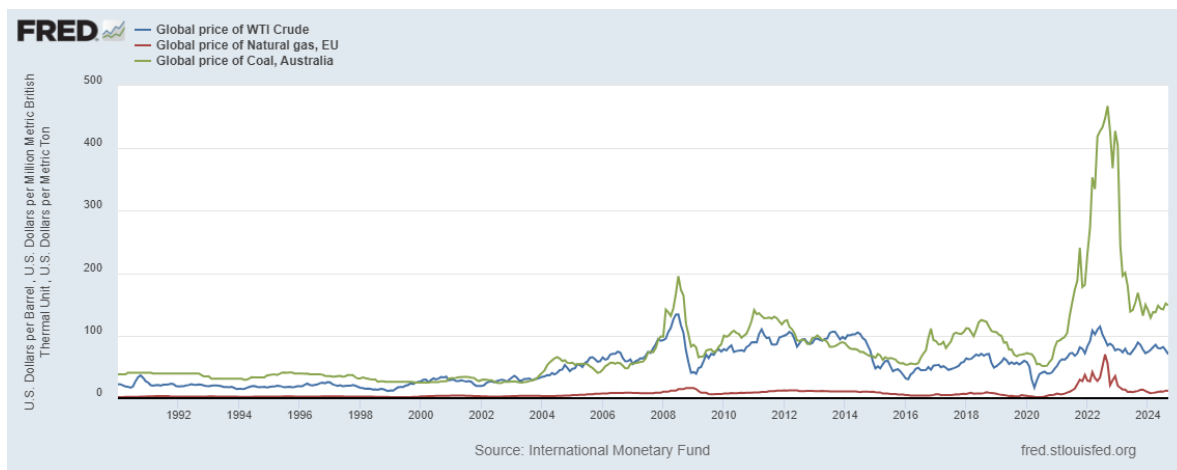
⁵ Climate Analyzer. Disponible en: <https://climatereanalyzer.org/>

⁶ Climate Analyzer. Disponible en: <https://climatereanalyzer.org/>

⁷ Ver <http://www.cambioclimatico.gov.co/otras-iniciativas>.

⁸ Documento disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17221/energias-renovables-variables-y-su-contribucion-la-seguridad-energetica>.

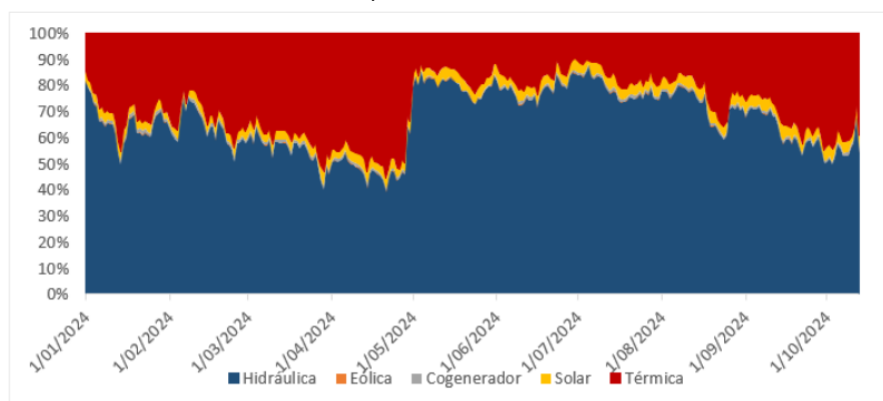
Gráfica 10. 1990-2024 – Precios internacionales (US. D\$) de los combustibles fósiles.



Fuente: Federal Reserve Economic Data (<https://fred.stlouisfed.org/>).

Así mismo, la confiabilidad y la resiliencia del sistema eléctrico colombiano han superado exitosamente los momentos de estrés que supone la llegada de las temporadas secas que tipifican al fenómeno de El Niño, el margen de éxito ha sido cada vez más estrecho. En efecto, la severidad del fenómeno de El Niño 2023-2024 hizo que la generación térmica operara a su máxima capacidad durante varias semanas del mes de abril de 2024 y aumentara su participación hasta superar el 55% de la generación diaria del sistema, a la vez que la generación hidráulica disminuyera de manera sostenida, tocando el mínimo del 39% de la generación total del sistema, mientras que las demás fuentes alcanzaron el máximo de 6,73% de participación, hechos que se ilustran en la Gráfica 11.

Gráfica 11. Colombia – 01/01 a 13/10 de 2024 - % de participación de la generación de energía según tipo de fuente.



Fuente: Cálculos con base en datos de SINERGOX-XM.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

Así las cosas, para dar mayor resiliencia a la matriz energética del país es necesario aumentar la participación de las FNCER, lo que implica aumentar la penetración de la generación eólica y solar.

1.5. Justificación Jurídica.

a) Marco Jurídico

Que el artículo 334 de la Constitución Política establece que el Estado intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Que, el artículo 365 de la Constitución Política señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y dispone que el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos domiciliarios.

Que el artículo 189.11 de la Constitución Política ordena al presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Que, según la jurisprudencia constitucional, la potestad reglamentaria es la facultad general que la Constitución defiende al Presidente para dictar las “normas de carácter general” que considere apropiadas para “la correcta ejecución y cumplimiento de la ley” (Sentencia C-098 de 1997).

Que, a su vez, la Corte Constitucional ha resaltado que la potestad reglamentaria del Presidente tiene por finalidad “desarrollar las reglas generales consagradas [en la ley], explicitar sus contenidos, hipótesis y supuestos, e indicar la manera de cumplir lo reglado, es decir, hacerla operativa” (Sentencia C-028 de 1997).

Que, de manera uniforme, la Corte Constitucional ha reiterado que la potestad reglamentaria se ejerce por “derecho propio”, por cuanto es una potestad atribuida al Presidente directamente por la Constitución y, por tanto, su ejercicio no requiere “autorización de ninguna clase por parte del legislador” (Sentencias C-302 de 1999, C-810 de 2014 y C-056 de 2021).

Que el artículo 2 de la Ley 143 de 1994 dispone que el Ministerio de Minas y Energía definirá los criterios para el aprovechamiento económico de las fuentes

 Energía 	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Minero	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

convencionales y no convencionales de energía, dentro de un manejo integral eficiente, y sostenible de los recursos energéticos del país, y promoverá el desarrollo de tales fuentes y el uso eficiente y racional de la energía por parte de los usuarios.

Que el artículo 3 de la Ley 143 de 1994 prevé que le corresponde al Estado alcanzar una cobertura en los servicios de electricidad a las diferentes regiones y sectores del país, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores recursos del área rural. Asimismo, que es un deber estatal asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores ingresos del área rural, para atender sus necesidades básicas de electricidad.

Que el artículo 1 de la Ley 697 de 2001 declaró el Uso Racional y Eficiente de la Energía (URE) como un asunto de interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar el abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección al consumidor y la promoción del uso de energías no convencionales de manera sostenible con el medio ambiente y los recursos naturales.

Que el artículo 4 de la Ley 697 de 2001 establece que el Ministerio de Minas y Energía es la entidad responsable de promover, organizar, asegurar el desarrollo y el seguimiento de los programas de uso racional y eficiente de la energía de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Que el artículo 9 de la Ley 697 de 2001 dispone que el Ministerio de Minas y Energía debe formular los lineamientos de las políticas, estrategias e instrumentos para el fomento y la promoción de las fuentes no convencionales de energía.

Que el artículo 1.1.1.1. del Decreto 1073 de 2015 por el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, señaló que el Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía.

Que en sección 4, 4A y 4B del Decreto 1073 de 2015 se señalaron los: i) lineamientos de política energética en materia de autogeneración, producción marginal y autogeneración remota; ii) lineamientos de política energética en materia de gestión eficiente de la energía y entrega de excedentes de autogeneración a pequeña escala; y, iii) lineamientos de política energética en materia de liberación de la autogeneración y producción marginal sin excedentes a la red.

Que la Ley 1715 de 2014 fue expedida por el legislador con la finalidad de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre el sector público, el sector privado y los usuarios para el desarrollo de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, y el fomento de la gestión eficiente de la energía, entre otras.

Que el artículo 2 de la Ley 1715 de 2014 estableció el deber a cargo del Estado, a través de las entidades del orden nacional, departamental, municipal o (sic) de desarrollar programas y políticas para asegurar el impulso y uso de mecanismos de fomento de la gestión eficiente de la energía, de la penetración de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en la canasta energética colombiana.

Que el artículo 4 de la Ley 1715 de 2014 reconoce como un asunto de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional la promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía principalmente aquellas de carácter renovable, así como el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables.

Que el artículo 6 de la Ley 1715 de 2014 ordena al Gobierno nacional, en ejercicio de sus competencias administrativas y por medio del Ministerio de Minas y Energía, propender por un desarrollo bajo en carbono del sector energético a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética.

Así mismo, el literal e) del mismo articulado, establece como competencia administrativa del Ministerio de Minas y Energía *“propender por un desarrollo bajo en carbono del sector de (sic) energético a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética”*;

Que el artículo 7 de la Ley 1715 de 2014 impone al Gobierno Nacional el deber de promover la generación con fuentes no convencionales de energía y la gestión eficiente de la energía mediante la expedición de los lineamientos de política energética, regulación técnica y económica, beneficios fiscales, campañas publicitarias y demás actividades necesarias, conforme a las competencias y principios establecidos en dicha ley y las Leyes 142 y 143 de 1994.

Que el numeral 2 del artículo 19 de la Ley 1715 de 2014 dispone que es un deber del Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Minas y Energía, del Ministerio de Vivienda y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de sus funciones, fomentar el aprovechamiento del recurso solar en proyectos de

urbanización municipal o distrital, en edificaciones oficiales, en los sectores industrial, residencial y comercial.

Que el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 1715 de 2014 establece que: *“El Gobierno Nacional considerará la viabilidad de desarrollar la energía solar como fuente de autogeneración para los estratos 1, 2 y 3 como alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad de estos usuarios”*.

Que el numeral 6 del artículo 19 de la Ley 1715 de 2014 dispone que es una responsabilidad del Gobierno nacional incentivar el uso de la generación fotovoltaica como forma de autogeneración y en esquemas de generación distribuida con fuentes no convencionales de energía renovable.

Que el numeral 8 del artículo 19 de la Ley 1715 de 2014 ordena al Gobierno nacional a desarrollar, una vez considerada su viabilidad, la energía solar como fuente de autogeneración para los estratos 1, 2 y 3 como alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad de estos usuarios.

Que, en dichos términos, el Legislador encargó al Gobierno nacional adoptar todas las medidas, normativas y administrativas, para implementar la energía solar como fuente de autogeneración para los estratos 1, 2 y 3 como alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad de estos usuarios.

Que, en todo caso, los anteriores contenidos normativos de rango legal constituyen “disposiciones legales que establecen criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho” (Sentencias C-265 de 2002 y C-188 de 2022) y, por tanto, configuran la “materialidad legislativa”, a partir de la cual el Gobierno “puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación” (Sentencias C-1075 de 2008 y C-037 de 2021).

Que el artículo 2 de la Ley 142 de 1994 dispone en el numeral 2.9. que corresponde a la Nación "Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad”

Que el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994 (modificado por el art. 7 de la Ley 632 de 2000) dispone en que en el evento de que los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal. Lo anterior no obsta para que la Nación y las entidades territoriales puedan canalizar, en cualquier tiempo, a través de estos fondos, los recursos que deseen asignar a subsidios. En estos casos

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

el aporte de la Nación o de las entidades territoriales al pago de los subsidios no podrá ser inferior al 50% del valor de estos.

Que en el capítulo IV de la Ley 142 de 1994 se detallan las condiciones de estratificación socio económica y las principales reglas y condiciones a su aplicación.

Que de conformidad con lo previsto en los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 142 de 1994, la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y sus actividades complementarias constituyen servicios públicos esenciales y el Estado intervendrá en los mismos a fin de, entre otros, garantizar la calidad del bien y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, así como su prestación continua, ininterrumpida y eficiente.

Que el numeral 14.18 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 establece que la regulación de los servicios públicos domiciliarios consiste en la facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y la ley, para someter la conducta de las personas que presten los servicios públicos domiciliarios y sus actividades complementarias a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos;

Que el artículo 2 de la Ley 143 de 1994 establece que el Ministerio de Minas y Energía, en ejercicio de las funciones de regulación, planeación, coordinación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad, definirá los criterios para el aprovechamiento económico de las fuentes convencionales y no convencionales de energía, dentro de un manejo integral, eficiente, y sostenible de los recursos energéticos del país, y promoverá el desarrollo de tales fuentes y el uso eficiente y racional de la energía por parte de los usuarios;

Que los literales a) y b) del artículo 4 de la Ley 143 de 1994 establecen que en relación con el servicio de electricidad el Estado tendrá, entre otros objetivos, para el cumplimiento de sus funciones, asegurar el cubrimiento de la demanda de electricidad en un marco de uso racional y eficiente de los diferentes recursos energéticos del país, y asegurar una operación eficiente, segura y confiable en las actividades del sector.

Que el artículo 4 de la Ley 143 de 1994 en sus literales a) y b), establece que el Estado, en relación con el servicio de electricidad, tendrá como objetivos en cumplimiento de sus funciones: i) abastecer la demanda de electricidad de la comunidad bajo criterios económicos y de viabilidad financiera, asegurando su cubrimiento en un marco de uso racional y eficiente de los diferentes recursos energéticos del país; y ii) asegurar una operación eficiente, segura y confiable en las actividades del sector;

En el artículo 6 de la mencionada Ley se establece que las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad. Definiendo, además:

- El principio de eficiencia obliga a la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se garantice la prestación del servicio al menor costo económico. Además,
- El principio de adaptabilidad conduce a la incorporación de los avances de la ciencia y de la tecnología que aporten mayor calidad y eficiencia en la prestación del servicio al menor costo económico.
- Por solidaridad y redistribución del ingreso se entiende que al diseñar el régimen tarifario se tendrá en cuenta el establecimiento de unos factores para que los sectores de consumo de mayores ingresos ayuden a que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los consumos de electricidad que cubran sus necesidades básicas.
- Por el principio de equidad el Estado propenderá por alcanzar una cobertura equilibrada y adecuada en los servicios de energía en las diferentes regiones y sectores del país, para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

Que el artículo 33 de la citada Ley establece que la operación del Sistema Interconectado Nacional (SIN) se hará procurando atender la demanda en forma confiable, segura y con calidad del servicio mediante la utilización de los recursos disponibles en forma económica y conveniente para el país.

Que el artículo 1 del Decreto 381 de 2012, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía", establece como objetivos de dicho ministerio, formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas del Sector de Minas y Energía

Adicionalmente, en el numeral 21 del mismo Decreto establece por función del MME: *Identificar el monto de los subsidios que podrá dar la Nación para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, establecer los criterios de asignación de los mismos y solicitar la inclusión de partidas para el efecto en el Presupuesto General de la Nación y 22. Administrar los Fondos de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos.*

Que el artículo 12 de la misma ley establece que: *“La planeación de la expansión del sistema interconectado nacional se realizará a corto y largo plazo, de tal manera que los planes para atender la demanda sean lo suficientemente flexibles para que se adapten a los cambios que determinen las condiciones técnicas, económicas, financieras y ambientales; que cumplan con los requerimientos de calidad,*

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

confiabilidad y seguridad determinados por el Ministerio de Minas y Energía; que los proyectos propuestos sean técnica, ambiental y económicamente viables y que la demanda sea satisfecha atendiendo a criterios de uso eficiente de los recursos energéticos”;

El artículo 44 reglamentado por el Decreto Nacional 3860 de 2005 establece entre otros aspectos: “...Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo, garantizándose una asignación eficiente de recursos en la economía, manteniendo a la vez el principio de solidaridad y redistribución del ingreso mediante la estratificación de las tarifas.

Por suficiencia financiera se entiende que las empresas eficientes tendrán garantizada la recuperación de sus costos de inversión y sus gastos de administración, operación y mantenimiento, con el valor de las ventas de electricidad y el monto de los subsidios que reciban en compensación por atender a usuarios residenciales de menores ingresos

Que mediante la Ley 1844 de 2017 el Congreso de la República ratificó el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015 durante la COP21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que ratifica la participación de Colombia en dicho acuerdo y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país, de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 50% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030 en el escenario “*Business as Usual*” definido de acuerdo con la actualización realizada en el año 2020 de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia.

Que la Ley 1955 de 2019 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad*”, establece en su artículo 296 que “*en cumplimiento del objetivo de contar con una matriz energética complementaria, resiliente y comprometida con la reducción de emisiones de carbono, los agentes comercializadores del Mercado de Energía Mayorista estarán obligados a que entre el 8 y el 10% de sus compras de energía provengan de fuentes no convencionales de energía renovable, a través de contratos de largo plazo asignados en determinados mecanismos de mercado que la regulación establezca. Lo anterior, sin perjuicio de que los agentes comercializadores puedan tener un porcentaje superior al dispuesto en este artículo*”;

Que la Ley 2099 de 2021, en su artículo 3 modificó el artículo 4 de la Ley 1715 de 2014, estableciendo que, “*La promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía principalmente aquellas*

de carácter renovable, así como el uso eficiente de la energía, se declaran como un asunto de utilidad pública e interés social, publico y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar la diversificación del abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección del ambiente, el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables”;

Que el Decreto 381 de 2012 establece como objetivos del Ministerio de Minas y Energía *“formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía”;*

Que los numerales 4 y 5 del artículo 2 del decreto citado establece como funciones del Ministerio de Minas y Energía, *“formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de uso racional de energía y el desarrollo de fuentes alternas de energía y promover, organizar y asegurar el desarrollo de los programas de uso racional y eficiente de energía” y “formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país”;*

Que el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2121 de 2023, le atribuye a la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), la función de *“Elaborar los planes de expansión del Sistema Interconectado Nacional en consulta con el cuerpo consultivo, de conformidad con la Ley 143 de 1994 y las normas que lo modifiquen o reglamenten y establecer los mecanismos que articulen la ejecución de los proyectos de infraestructura con los planes de expansión”.*

Que estudios sectoriales realizados por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y los análisis de Ministerio de Energía en el marco de la Formulación de la hoja de ruta de la Transición Energética Justa, evidencian el grado de concentración de la generación eléctrica del país y recomiendan que la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica colombiana debe ser una de las medidas principales en procura de la mitigación y adaptación frente al cambio climático;

Que, en el *“Plan Indicativo de Expansión de la Generación - Actualización 2023 -2037”* se señala que: *“se hace necesario analizar la interacción entre los mecanismos actuales que permiten la expansión del sistema de generación y transmisión, para aportar a la diversificación de la matriz de generación de forma coordinada, integrada y estratégica. En una sinergia tal que permita que, desde el planeamiento de la generación, se den las señales de incorporación de nueva capacidad a través de subastas y de la expansión de redes de transmisión”;*

Que, en ese orden, la UPME concluyó del análisis de los diferentes escenarios desarrollados en el mismo documento, que *“La promoción de mecanismos o estrategias que permitan viabilizar e incorporar de forma oportuna la nueva capacidad que requiere el sistema de generación en el mediano y largo plazo, es relevante para garantizar la confiabilidad y sostenibilidad del sistema eléctrico colombiano. Ello implica el aprovechamiento de los recursos naturales de una manera ambiental y socialmente sostenible, con el fin de fortalecer la resiliencia del sistema, la seguridad energética y la competitividad económica”*. Así, la incorporación de nuevas tecnologías de generación a partir de FNCER, permitirá disminuir los costos marginales de la generación eléctrica y cumplir con las metas y los compromisos internacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para el año 2030.

Que en el estudio sectorial elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado *“Energías renovables variables y su contribución a la seguridad energética: complementariedad en Colombia”*, se presentan análisis que demuestran la complementariedad entre fuentes no convencionales de energía renovable como la eólica, solar y de biomasa con los recursos hidroeléctricos convencionales, especialmente durante periodos estacionales e interanuales de baja hidrología;

Que en el documento *“Actualización del mercado de energías renovables”* de la Agencia Internacional de Energía (EIA, por sus siglas en inglés), se señala que *“una reducción de costos de generación de energía especialmente con tecnologías solar y eólica a gran escala, permitirían costos de generación favorables que deben ser transferidos a los costos que asume el usuario final y que serían claves en las transiciones energéticas asequibles y justas”*;

Que, de igual forma, se ha determinado que el aumento de la participación de las fuentes no convencionales de energías renovables en la matriz de generación constituye una estrategia pertinente para garantizar tarifas justas a mediano y largo plazo para los usuarios del país;

Que, de conformidad con los artículos 2.2.2.30.5 y 2.2.2.30.6. del Decreto 1074 de 2015, y en el marco de las buenas prácticas regulatorias, el Ministerio de Minas y Energía solicitó concepto sobre abogacía de la competencia a la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio.

b) Justificación Técnica.

En apartados anteriores de este documento se abordaron aspectos neurálgicos de la coyuntura actual del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI - SIN) y del Sistema Interconectado Nacional que en conjunto dan soporte a la necesidad de crear Colombia Solar, como alternativa al subsidio existente financiado por el FSSRI-SIN mediante el suministro de energía a usuarios sujetos de subsidios de acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994 o aquella que la modifique o sustituya, a través de la autogeneración con soluciones energéticas a partir de fuentes solares.

La energía generada a partir de FNCER, además de ser amigable con el medio ambiente al disminuir la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), promete también ser amigable con las finanzas de los usuarios. En la Tabla 2 se evidencia que los costos de la energía a partir de estas fuentes tienen una acelerada tendencia decreciente. Así las cosas, el aumento de la participación de estas fuentes energéticas en la matriz de generación se constituye en una estrategia pertinente para garantizar tarifas justas a mediano y largo plazo para los usuarios del país.

Tabla 2. 2010-2021 – Promedio mundial de costos de instalación, factor de capacidad y costo nivelado de la electricidad a partir de FNCER.

	Costos totales de instalación			Factor de capacidad			Costo nivelado de la electricidad		
	(2021 USD/kWh)			(%)			(2021 USD/kWh)		
	2010	2021	Variación porcentual	2010	2021	Variación porcentual	2010	2021	Variación porcentual
Bioenergía	2 714	2 353	-13 %	72	68	-6 %	0.078	0.067	-14 %
Geotérmica	2 714	3 991	47 %	87	77	-11 %	0.050	0.068	34 %
Hidroeléctrica	1 315	2 135	62 %	44	45	2 %	0.039	0.048	24 %
Solar FV	4 808	857	-82 %	14	17	25 %	0.417	0.048	-88 %
CSP	9 422	9 091	-4 %	30	80	167 %	0.358	0.114	-68 %
Eólica terrestre	2 042	1 325	-35 %	27	39	44 %	0.102	0.033	-68 %
Eólica marina	4 876	2 858	-41 %	38	39	3 %	0.188	0.075	-60 %

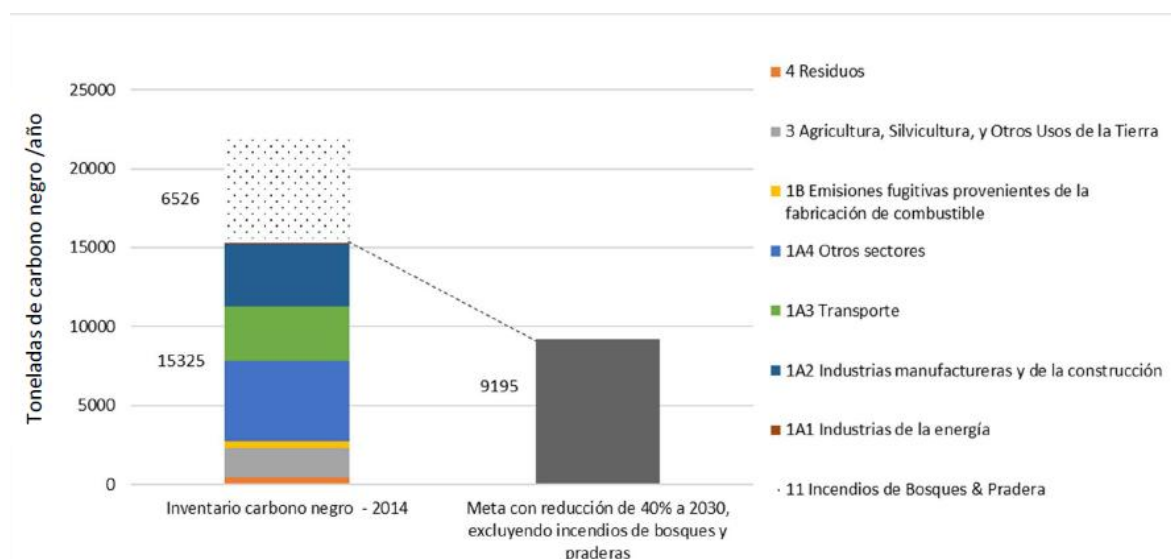
Fuente: IRENA (2022), Costos de generación de energías renovables en 2021, Agencia Internacional de Energías Renovables, Abu Dabi.

De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía, esta tendencia en la reducción de costos se ha fundamentado en un aumento absoluto en la adición de capacidad

renovable registrado durante el año 2023⁹, gracias al apoyo político en la promoción de este tipo de fuentes, los fuertes compromisos ambientales adquiridos, la necesidad de seguridad energética y la mejora de competitividad de este tipo de tecnologías frente a alternativas de generación fósil. Esta misma tendencia se refleja en el comportamiento de tecnologías de almacenamiento, las cuales son fundamentales para la penetración de energías renovables, por sus aportes en seguridad, flexibilidad, respaldo a las redes de transmisión y habilitador en temas de automatización, medición, respuesta de la demanda y comunidades energéticas.

Por otra parte, los compromisos adquiridos por el país en materia de descarbonización tienen su expresión en las metas de descarbonización de la economía, los que a su vez se materializan en políticas sectoriales como la diversificación de la matriz energética a partir de FNCER. En 2020 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publicó la más reciente “Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)” documento mediante el cual se adoptan las metas globales y sectoriales de descarbonización, la Gráfica 12 resume estas metas adoptadas por el Estado colombiano.

Gráfica 12. Colombia 2014 a 2030 - Meta de reducción de carbono negro a 2030.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020): Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC).

Para el cumplimiento de esas metas es clave la participación del sector energía, tanto desde la generación con una matriz diversificada, de bajas emisiones, confiable

⁹ IEA (2023), *Actualización del mercado de energías renovables - junio de 2023*, IEA, París
<https://www.iea.org/reports/renewable-energy-market-update-june-2023>, Licencia: CC BY 4.0

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

y resiliente, como desde la demanda con grandes transformaciones como la introducción de acciones de eficiencia energética y sustitución de combustibles fósiles. Sin embargo, se requiere que los cambios propuestos se adopten de manera acelerada y sostenible, si se tiene en cuenta que el primer hito en materia de metas es el año 2030; en este sentido la habilitación de mecanismos que faciliten la incorporación de FNCER es clave y se requiere de manera pronta.

Finalmente, este programa además de representar una alternativa al subsidio existente financiado por el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos -FSSRI- del SIN, contribuye a la diversificación de la matriz energética, al cumplimiento de metas ambientales, que están planteadas para el corto, mediano y largo plazo, capturando el avance acelerado en costos y madurez tecnológica y permitiendo que se trasladen a los usuarios finales las reducciones de costos que presentan estas tecnologías, lo que además contribuye a la eficiencia del sistema energético nacional.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Decreto en mención aplica a todos los agentes del Mercado de Energía, usuarios beneficiarios de los subsidios del FSSRI – SIN.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El Decreto se expide con base en las facultades que tiene el Presidente de la República que se encuentran contenidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 2 de la Ley 143 de 1994 y 6 y 7 de la Ley 1715 de 2014.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas relacionadas en el numeral 3.1. se encuentran vigentes desde su publicación y son de carácter permanente en el tiempo, por lo que su vigencia y efectos no estarán sujetos a un plazo asociado o situación particular.

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

Con el presente Decreto no se deroga, subroga, modifica o sustituye norma alguna.

Con el presente Decreto se adiciona una sección al Capítulo 2 ~~del~~ del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.

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).

El Grupo de Defensa Judicial, Extrajudicial y Asuntos Constitucionales emitió el informe de decisiones judiciales que pudieran tener incidencia en la expedición de este proyecto normativo, indicando, mediante correo electrónico del 28 de febrero de 2025 lo siguiente:

“De manera atenta, remito informe solicitado para realizar la memoria justificativa del proyecto de Decreto "Por el cual se crea el Programa Colombia Solar y por el cual se reglamenta la energía solar como fuente de autogeneración para los estratos 1, 2 y 3 como alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad". Para la elaboración del mismo se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ y otras fuentes de información oficial disponibles:

Artículo 2 Ley 143 de 1994

Artículo 3 Ley 143 de 1994

Artículos 1, 4 y 9 Ley 697 de 2001

Artículo 2, 4, 6 y 7, numerales 2, 4, 6 y 8 del artículo 19 de la Ley 1715 de 2014.

Decreto 1073 de 2015.

Se encuentra demanda de nulidad por inconstitucionalidad con radicado 11001032600020230010000, tramitado en el Consejo de Estado.

(70011) DEMANDA EN EJERCICIO DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL SEÑOR ANTONIO EDUARDO BOHORQUEZ COLLAZOS EN CONTRA DE LA EXPRESIÓN “EL CUAL SERÁ TRASLADADO A TODOS LOS USUARIOS REGULADOS Y NO REGULADOS CONECTADOS AL RESPECTIVO MERCADO”, CONTENIDA EN EL LITERAL D) DEL ARTICULO 2.2.3.2.5.2 DEL DECRETO 1073 DE 2015 PROFERIDO POR EL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE MINAS Y ENERGÍA.

Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra las demás normas consultadas, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente “vigente”.

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No se evidencia ninguna circunstancia jurídica que pueda ser relevante en la expedición del acto administrativo objeto de esta memoria justificativa.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Con la aplicación de lo dispuesto en este decreto, se prevé un impacto positivo y significativo sobre los recursos de la nación, lo cual contribuiría a atender la creciente demanda desde el FSSRI – SIN de recursos públicos dentro del presupuesto nacional. Como se expuso en el numeral 1.1, este impacto se orienta principalmente a mitigar los efectos del déficit fiscal, que ha representado un desafío operativo para el Gobierno Nacional, especialmente debido a la necesidad de cubrir los pagos a las empresas comercializadoras de energía. La demora en el giro de estos pagos ha tenido consecuencias negativas en la liquidez de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, lo que podría afectar la continuidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Por lo tanto, el potencial impacto positivo sobre los recursos públicos, derivado de la implementación del Programa Colombia Solar, no solo es previsible, sino que constituye una de las motivaciones más relevantes para la promulgación de este decreto.

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.

El diseño e implementación del Programa Colombia Solar, que promueve la incorporación de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCR) a partir del recurso solar, representa un avance significativo en la transición energética del país. Este programa contribuye directamente al cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales, especialmente en la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), al desplazar la generación de energía basada en tecnologías más contaminantes o con mayor impacto ambiental.

En este sentido, el programa se alinea con la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Colombia, la cual establece la meta de emisión como máximo a 169,44 millones de toneladas de CO₂ equivalente en 2030, lo que representa una reducción del 51% de las emisiones con respecto al escenario de referencia. Para el sector energético, una de las estrategias claves definidas para alcanzar esta meta es la diversificación de la matriz energética, fomentando la autogeneración de energía mediante fuentes alternativas y sostenibles.

Además, la promoción de la energía solar no solo tiene beneficios ambientales, sino que también puede contribuir a la protección del patrimonio cultural, ya que disminuye la presión sobre ecosistemas frágiles y comunidades que dependen de recursos naturales afectadas por actividades de generación energética más invasivas. De esta manera, la formulación de este proyecto normativo garantiza impactos positivos en materia medioambiental y refuerza el compromiso del país con un desarrollo energético sostenible y responsable.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No aplica por cuanto el acto administrativo no genera ninguna incidencia para las comunidades indígenas ni minorías reconocidas constitucional y legalmente.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria)	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N/A
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N/A
Cuestionario de abogacía de la competencia	X
Documentos de Soporte:	X

 Energía 	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía		
			T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1	

Aprobó:

JORGE EDUARDO SALGADO ARDILA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

JUAN CARLOS BEDOYA CEBALLOS
Jefe Oficina de Asuntos Regulatorios y
Empresariales

Elaboró: María Camila Cubillos, Jairo Blandón, Hernando Castro, Érika Flórez

Revisó: Simón García Orrego

Aprobó: Jorge Eduardo Salgado Ardila / Juan Carlos Bedoya Ceballos