

MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE DECRETO

“Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Minas y Energía, 1073 de 2015”

1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

1.1. Antecedentes

En el mes de septiembre del año 2015, Colombia, como Estado Miembro de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó la denominada Agenda 2030, en la que se establecieron diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 consiste en garantizar para el año 2030 el acceso universal de la población a una energía asequible y no contaminante, lo cual es un compromiso asumido por Colombia ante la comunidad internacional.

De acuerdo con la información de la UPME plasmada en el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica – PIEC 2019-2023, hoy en día existen en el país cerca de 500.000 viviendas sin servicio de energía eléctrica, la mayoría de ellas localizadas en Zonas No Interconectadas - ZNI. Al respecto, el documento señala que cerca de 170.000 potenciales usuarios podrían ser atendidos con micro-redes aisladas y cerca de 168.000 con soluciones aisladas individuales, principalmente con generación basada en Fuentes No Convencionales de Energía Renovable - FNCER.

Para atender a estos usuarios, el Gobierno nacional cuenta principalmente con recursos provenientes del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas – FAZNI y el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas – FAER. Subsidiariamente, también cuenta con recursos de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, entes territoriales o cooperación internacional.

Asimismo, es importante anotar que los Operadores de Red del SIN también realizan actividades de expansión de la red central con recursos propios, lo cual se remunera a través de la tarifa pagada por los usuarios. Sin embargo, para esto último los incentivos que ofrece la regulación son limitados.

La siguiente gráfica muestra la evolución del índice de cobertura en Colombia con corte al año 2018

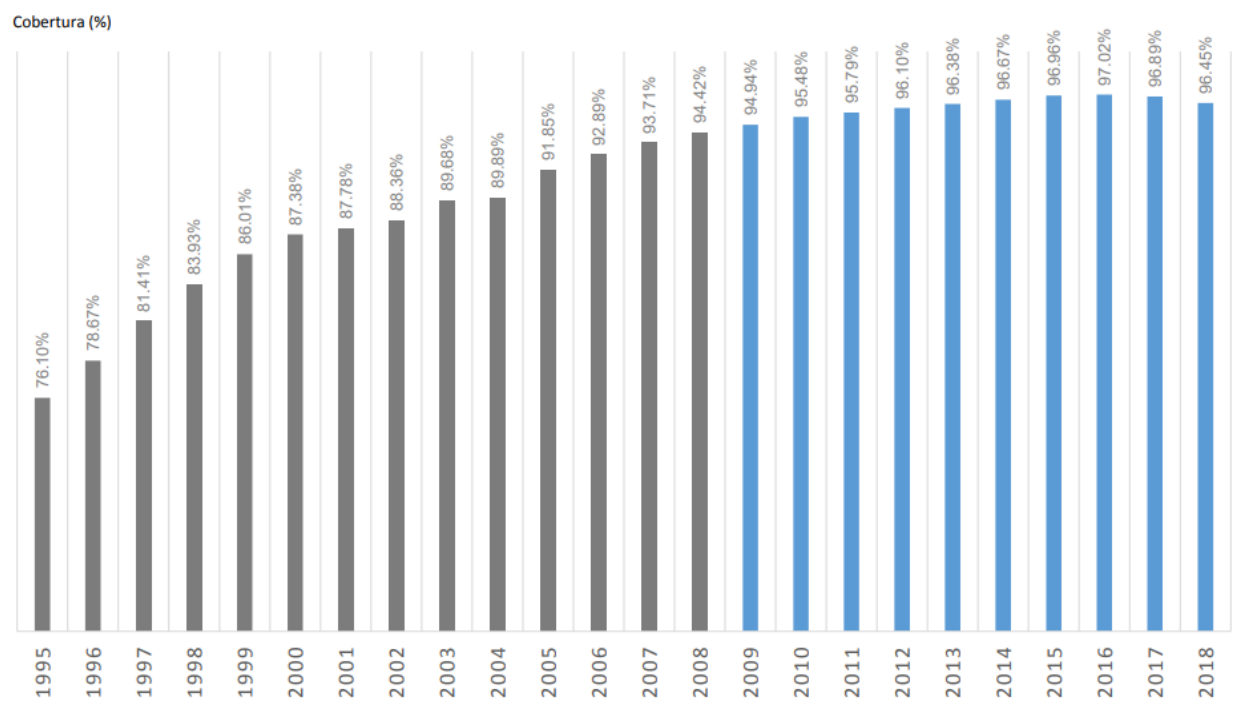


Ilustración 1. Índice de cobertura eléctrica – 1995 – 2018
Fuente: Metodología ICEE 2018 - UPME

Como se observa en esta tendencia histórica, el ritmo de electrificación de los últimos años resulta insuficiente para cerrar la brecha de cobertura en el horizonte de tiempo que se tiene definido, lo cual en parte se debe a que estos usuarios únicamente están siendo atendidos por inversión pública.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 adoptado mediante Ley 1955 de 2019, se dispuso que “MinEnergía y sus entidades adscritas promoverán el desarrollo de nuevos mecanismos para la ampliación de cobertura y la promoción de las FNCE, buscando motivar e incorporar la participación privada en la prestación del servicio en las zonas hoy sin cobertura (...)”.

Así entonces, en búsqueda de las mejores prácticas para modernizar el sector energético colombiano, en el año 2019 el Ministerio de Minas y Energía convocó la Misión de Transformación Energética con la finalidad de establecer el mapa de ruta para implementar los ajustes requeridos en el mercado de energía respecto de cinco focos temáticos diseñados por un grupo de expertos nacionales e internacionales. Dicha Misión estableció como cuarto foco el cierre de brechas en el acceso a la energía eléctrica y la mejora de la calidad del servicio.

El informe final de la Misión de Transformación Energética recomendó lo siguiente:

"Sobre este aspecto, hay que mencionar, como se desarrolla en la Sección 4, que la separación del sector en SIN y ZNI resulta una limitante para el desarrollo de la cobertura en zonas aisladas. Este es un caso claramente ilustrativo de esta situación pero que tiene una solución posible en el muy corto plazo. Dentro de los lineamientos de política pública en materia de expansión de la cobertura del servicio de energía eléctrica, se plantean en capítulos diferentes las reglas que rigen la expansión de cobertura en el SIN y las que rigen en las ZNI. En el primer caso, el decreto señala que la expansión de cobertura en el SIN está a cargo de los OR y se remunera con el cargo de distribución que establece la CREG. En el caso de las ZNI, si bien se establece que los OR pueden realizar inversiones en soluciones aisladas, el decreto es claro en señalar que la remuneración se



establecerá mediante tarifas (que para las ZNI tiene una metodología aparte). De lo anterior se concluye que atendiendo los avances tecnológicos que han superado las causas que dieron lugar a dividir agentes, institucionalidad, recursos y procedimiento entre el SIN y las ZNI, esta segregación debe superarse para promover las inversiones en soluciones aisladas y promover la convergencia de los dos sectores. Una solución en esa vía sería actualizar el decreto único del sector para habilitar que a través de la remuneración de la actividad del distribuidor se puedan reconocer unidades constructivas propias de las micro-redes y soluciones individuales. De otro lado, en los casos en los que la remuneración prevista para el SIN no sea suficiente incentivo para el aumento de cobertura con soluciones aisladas, como se menciona en el numeral 4.2.7. se requiere una remuneración que en todo caso reconozca los costos de la prestación.”

Se observa que los expertos de la Misión recomendaron explícitamente actualizar el Decreto Único Reglamentario en el sentido de permitir que los OR del SIN puedan realizar actividades de expansión de cobertura a través de incluir las soluciones aisladas dentro de su base de activos. Esta propuesta concibe entonces que la expansión de la red no deba darse únicamente de forma física, sino también a través de servicios de logística que prestarían los OR del SIN. Sugiere igualmente que se garanticen las condiciones financieras necesarias para la viabilidad y sostenibilidad del servicio en las zonas aisladas. De esta forma, concluye que permitir la prestación de un sistema que incluya esquemas mixtos de electrificación entre el SIN y soluciones aisladas, contribuye a todos los objetivos de la política de electrificación: universalización del servicio, mayor cobertura con energía limpia en modelo de calidad y sostenibilidad.

Es importante anotar que en esta misma línea se había pronunciado la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica - ASOCODIS en comunicación de fecha 11 de junio de 2019, enviada a la Ministra de Minas y Energía, en la cual esta Asociación presentó una propuesta de modificación al Decreto 1073 de 2015, que buscaba habilitar a los OR para realizar expansión de cobertura en las ZNI mediante soluciones aisladas que pudieran ser remuneradas a través de la actividad de distribución en el SIN.

Estas dos propuestas convergen en la importancia de eliminar progresivamente las barreras que separan el SIN de las ZNI y advierten que las nuevas tecnologías y el desarrollo de generación con fuentes locales desdibujan la necesidad de la separación normativa y regulatoria de dichas áreas. Esto se relaciona estrechamente con el principio de adaptabilidad consagrado en el artículo 6 de la Ley 143 de 1994, el cual advierte que deben incorporarse los avances de la ciencia y la tecnología para aportar mayor calidad y eficiencia en la prestación del servicio al menor costo económico.

De esta forma se adoptan herramientas que permiten la inyección de recursos por parte de inversionistas privados, públicos o mixtos, todos aglutinados bajo la figura de Empresas de Servicios Públicos - ESPs, con lo que colaboran en la consecución de los fines esenciales del Estado y de que trata el artículo 2º de la Constitución Nacional: i) servir a la comunidad y ii) buscar la prosperidad general.

1.2. Oportunidad

A la luz de todo lo expuesto, por medio de la expedición del presente Decreto se busca habilitar una nueva herramienta para que los Operadores de Red del SIN puedan hacer ampliación de cobertura eléctrica a través de soluciones aisladas, esencialmente con generación a partir de fuentes renovables, por medio de lo que se denominan redes logísticas y de servicio. De este modo, se promoverá la participación de operadores robustos y con amplia experiencia dentro de las zonas aisladas y se hará posible

reconocer los costos de inversión y de Administración, Operación y Mantenimiento – AOM en que incurran, los cuales serán cargados a la actividad de distribución. De esta forma, al implementar este modelo de expansión de cobertura en las ZNI se está garantizando la sostenibilidad técnica y financiera de las soluciones aisladas, toda vez que la responsabilidad respecto del mantenimiento y operación de estas estará en cabeza del Operador de Red que desarrolla el proyecto.

Así, se atiende el mandato del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y las sugerencias de los expertos del Foco 4 de la Misión de Transformación Energética, en el sentido de establecer parámetros adicionales que permitan la vinculación de capital privado en la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas - ZNI, por parte de empresas de servicios públicos domiciliarios que operan en el Sistema Interconectado Nacional.

1.3. Conveniencia

El presente acto administrativo es conveniente toda vez que permitirá: (i) impulsar la inversión en infraestructura de generación con fuentes renovables de energía mediante soluciones aisladas en ZNI, para que la misma sea operada y mantenida por empresas del SIN, (ii) reconocer a tales empresas los costos de inversión y AOM de la infraestructura con cargo a la actividad de distribución (iii) ampliar la cobertura del servicio de energía en las ZNI, particularmente donde no es financieramente viable conectarlas mediante red física al SIN. De esta forma, se da vía libre a que se conecten nuevos usuarios mediante la utilización de la figura de redes logísticas o de servicio, lo que antes resultaba imposible por no estar contemplado en la regulación.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Este proyecto de decreto aplica en todo el territorio nacional y va dirigido a las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica interesadas en efectuar las inversiones y adelantar las labores de administración, operación y mantenimiento de soluciones individuales mediante la figura de redes logísticas y de servicio.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto

La competencia dada a la Nación para la regulación del asunto de que trata el presente proyecto de decreto encuentra su fundamento en las siguientes disposiciones normativas:

Constitución Política

El artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, señala que *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares...”

Ley 142 de 1994

Artículo 2º: Establece que el Estado intervendrá en los servicios públicos para, entre otros (i) garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, (ii) ampliar permanentemente la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia en la capacidad de pago de los usuarios, (iii) mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios

Artículo 3º: Establece que constituyen instrumentos de intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata la citada ley, entre otras cosas para la promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos, así como el estímulo a la inversión de los particulares en los mismos.

Artículo 8º: Dispone que es competencia de la Nación para la prestación de los servicios públicos, asegurar que se realicen en el país, por medio de empresas oficiales, mixtas o privadas, las actividades de generación e interconexión a las redes nacionales de energía eléctrica

Ley 143 de 1994

Artículo 2º: Determina 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”*

Artículo 3º, literal f: Dispone que 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 1, 2 y 3 y los de menores recursos del área rural, a través de los diversos agentes públicos y privados que presten el servicio”*.

Artículo 4º: Dispone que *“El Estado, en relación con el servicio de electricidad tendrá los siguientes objetivos en el cumplimiento de sus funciones: a) 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...”*

Artículo 6º- Establece que en aplicación del 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.”*

Artículo 10: Dispone que *“Cuando el Estado decida convocar a los diferentes agentes económicos para que en su nombre desarrollen cualquiera de las actividades del sector reguladas por esta ley, estos deberán demostrar experiencia en la realización de las mismas y tener capacidad técnica, operativa y financiera suficiente...”*

El marco normativo señalado otorga competencia al Gobierno Nacional para adoptar medidas tendientes a garantizar la inversión de recursos así como la realización de las actividades de administración, operación y mantenimiento, por parte de empresas del SIN, todo ello en relación con la implementación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público domiciliario de energía eléctrica, mediante la utilización de

Fuentes No Convencionales de Energía a través de la instalación de soluciones individuales a usuarios o áreas no conectadas por redes físicas al Sistema Interconectado Nacional, ubicados por tanto en Zonas No Interconectadas, cuyos costos puedan ser recuperados mediante la inclusión en la tarifa de los prestadores del servicio del SIN.

3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015 fue publicado en el Diario Oficial 49.523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra vigente.

3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto

El proyecto de decreto modifica y adiciona las definiciones establecidas en el artículo 2.2.3.1.2. del Capítulo 1, Título III, Libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015.

3.4. Revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieren tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

Según lo manifestado por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, no se conocen decisiones judiciales que generen impacto o sean relevantes en la expedición del presente acto administrativo.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de decreto no impacta los recursos de la Nación. Por el contrario, al permitir conectar al SIN mediante la figura de redes logísticas y de servicio las soluciones individuales, garantiza la efectividad de las labores de administración, operación y mantenimiento – AOM, así como la recuperación de los costos de inversión que efectúen los prestadores del servicio público domiciliario de energía eléctrica en el SIN, con lo que se impulsa la ampliación de la cobertura del servicio en las ZNI.

Así mismo se protege la inversión de recursos públicos en este tipo de proyectos en las ZNI, al contar con una efectiva realización de AOM, pues el esquema busca la participación de las empresas del SIN.

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica.

6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

El presente proyecto de decreto no genera impacto medio ambiental o sobre el patrimonio cultural.

7. CONSULTA

El proyecto de decreto no está sujeto a consulta, teniendo en cuenta que no se efectúan modificaciones a la reglamentación ni a la regulación que limiten en modo alguno la libre competencia.

El hecho de permitir la participación de empresas del SIN mediante la inversión de recursos y la realización de actividades de AOM a las soluciones individuales ubicadas en ZNI, no limita en modo alguno el actuar de las ESPs ubicadas en las ZNI.

8. PUBLICIDAD

En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, el proyecto de decreto fue publicado para comentarios en la página web del Ministerio de Minas y Energía entre el XXXXXX y XXXXXX, recibándose observaciones de XXXXXX

Con respecto a las observaciones recibidas se respondieron las mismas.

9. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios recibidos sobre el proyecto normativo hacen parte de esta memoria justificativa.

10. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

El informe global con la evaluación, por categorías, de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés hacen parte de esta memoria justificativa y se encuentran contenidos en un solo documento con la matriz de que trata el numeral 9.

XXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX (Quién la va a firmar?)

Proyectó: Belfredi Prieto Osorno – Emmanuel Ramírez Suárez
Revisó: Alejandra Bernal – Alberto Fayad
Aprobó: Pablo Cárdenas Rey/Secretario General