

**MANUAL DE ASIGNACIÓN DE PUNTOS DE
CONEXIÓN DE PROYECTOS DE GENERACIÓN
CON CAPACIDAD MAYOR A 5 MW**



Superservicios
Superintendencia de Servicios
Públicos Domiciliarios

**SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA ENERGÍA Y GAS
COMBUSTIBLE**
Bogotá D.C., 16 de agosto de 2018

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVOS	2
2. ANTECEDENTES NORMATIVOS	3
3. NORMAS APLICABLES SOBRE PROCEDIMIENTO Y REQUISITOS	8
3.1. El procedimiento de asignación de puntos conexión está en la Resolución CREG 106 de 2006 y los requisitos que se deben cumplir, en las resoluciones CREG 025 de 1995 y 070 de 1998	8
3.2. La solicitud de requisitos adicionales a los contenidos en las resoluciones CREG 025 de 1995 y 070 de 1998 que realice el Transportador deberán respetar los principios de neutralidad, libertad de empresa y acceso a la red.....	10
3.3. Sobre la obligación de divulgar proactivamente los requisitos técnicos adicionales que sean aplicados a los solicitantes.....	12
4. PROCEDIMIENTO PARA ASIGNACIÓN DE PUNTOS DE CONEXIÓN, DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN CREG 106 DE 2006	13
4.1. Diferencia entre la fase de procedimiento de asignación de puntos de conexión y la puesta en servicio.....	13
4.2. Descripción del procedimiento de asignación de puntos de conexión	14
5. PREGUNTAS FRECUENTES EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	18
5.1. Solicitud y entrega de información necesaria para la elaboración del estudio de conexión .	18
5.1.1. El derecho de petición para que el Promotor decida si presenta o no el estudio de conexión	19
5.1.2. Confidencialidad de la información	20
5.1.3. Herramientas que podrían agilizar los trámites.....	22
5.2. Presentación del estudio de conexión al Transportador y evaluación de la viabilidad técnica.	23
5.2.1. La presentación del estudio técnico ante el Transportador como punto de partida para determinar si hay capacidad disponible en la red.....	23
5.2.2. El estudio de conexión que se presenta ante el Transportador únicamente debe contener la información necesaria para valorar la viabilidad técnica del proyecto	25
5.2.3. ¿Cuál debe ser el contenido del estudio técnico que deben presentar los Promotores ante el Transportador?.....	26
5.2.4. Solicitud de información técnica adicional por parte de los Transportadores	28
5.2.4.1. Estimación del impacto por pérdidas técnicas en la red.....	28
5.2.4.2. Solicitud de permisos y licencias.....	29
5.2.5. Inicio del plazo para que el Transportador emita concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión y respeto al principio de neutralidad	30
5.2.6. Obligación de revisar y adaptar los estudios presentados por el Promotor	31
5.3. Análisis por parte de la UPME y asignación del derecho sobre la capacidad de transporte	32
5.3.1. Sobre la obligación del Transportador de remitir a la UPME el estudio de conexión	32
5.3.2. Límites a la transferencia del derecho de capacidad de transporte asignado por la UPME	34
5.3.3. Ejecución de proyectos de expansión a través de procesos de libre concurrencia	36
5.4. Firma del contrato de conexión	38
5.4.1. Contenido del contrato de conexión y término para su celebración	38
5.4.2. Garantía de reserva de capacidad de transporte	39

1. OBJETIVOS

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (en adelante, “Superservicios”), busca crear un documento que brinde seguridad jurídica mediante la clarificación de las etapas del procedimiento de asignación de puntos de conexión y sus respectivos requisitos, de conformidad con las normas vigentes. En este orden de ideas, la finalidad de este

documento es presentar un manual que sirva a los interesados en desarrollar proyectos de generación, cogeneración¹ y autogeneración a gran escala², ya sea a través de fuentes convencionales o no convencionales (en adelante, “Promotores”), así como a los distribuidores y transmisores (en adelante, “Transportadores”) en su calidad de empresas de servicios públicos, para que puedan conocer de manera sencilla y clara los pasos, los requisitos y los plazos que se deben agotar para lograr la conexión a las redes del Sistema Interconectado Nacional.

Específicamente, este manual tiene como finalidad exponer el procedimiento de asignación de puntos de conexión y los respectivos requisitos de proyectos de autogeneración, cogeneración y generación, con una capacidad instalada mayor a 5MW, según la normatividad vigente. Así las cosas, para mayor facilidad de entendimiento, el documento se dividirá en tres partes: i) una descripción de los antecedentes normativos; ii) una síntesis de las normas aplicables y una descripción del procedimiento que se debe seguir para la asignación de los puntos de conexión; y iii) un capítulo que profundizará sobre aquellos aspectos, en cada una de las etapas del procedimiento, donde la posible falta de claridad pudiera ocasionar retrasos injustificados en los trámites y, por lo tanto, es necesario recurrir a los principios del régimen de servicios públicos domiciliarios para esclarecer dichos asuntos. Lo anterior de conformidad con los artículos 13 de la Ley 142 de 1994 y el párrafo del artículo 3 del Decreto 990 de 2002.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Las leyes 142 y 143 de 1994 establecen derechos y obligaciones respecto de toda empresa que desee desarrollar actividades propias del servicio público de energía, como lo son la generación, la autogeneración y la cogeneración (en adelante conjuntamente, “Generación”), así como en cabeza de las empresas propietarias de las redes de transmisión y distribución necesarias para el transporte de la energía hasta el usuario final.

En primer lugar, el artículo 10 de la Ley 142 de 1994 establece el principio general de libertad de empresa en los siguientes términos: “[e]s derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Por otra parte, el numeral 6 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994 estipuló la obligación de facilitar el acceso e interconexión en los siguientes términos:

“FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

¹ De conformidad con el artículo 5 de la Ley 1715 la cogeneración consiste en la “Producción combinada de energía eléctrica y energía térmica que hace parte integrante de una actividad productiva”.

² Según el artículo 5 de la Ley 1715 de 2014, la autogeneración es: “Aquella actividad realizada por personas naturales o jurídicas que producen energía eléctrica principalmente, para atender sus propias necesidades. En el evento en que se generen excedentes de energía eléctrica a partir de tal actividad, estos podrán entregarse a la red, en los términos que establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) para tal fin”. A su vez, para que sea considerada como autogeneración a gran escala, esta misma norma exige que su potencia máxima supere “(...) el límite establecido por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME)”. Ahora bien, según la Resolución UPME 281 de 2015, el límite máximo de potencia para la autogeneración a pequeña escala es de 1 MW. Para proyectos de autogeneración con capacidad instalada inferior a 5MW y Generación Distribuida, es necesario remitirse a la Resolución CREG 030 de 2018.

(...)

11.6. Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios” (Énfasis agregado).

En esta misma línea de ideas, el artículo 170 de esta ley aclaró que el deber de facilitar el acceso a las redes de transmisión y distribución también implica, por parte de los Promotores, la correspondiente obligación de cumplir con los requisitos y pagar las retribuciones que establezca la regulación, en los siguientes términos:

“DEBER DE FACILITAR LA INTERCONEXIÓN. Sin perjuicio de lo dispuesto en otras partes de esta Ley, las empresas propietarias de redes de interconexión, transmisión y distribución permitirán la conexión y acceso de las empresas eléctricas, de otras empresas generadoras y de los usuarios que lo soliciten, previo el cumplimiento de las normas que rijan el servicio y el pago de las retribuciones que correspondan” (Énfasis agregado).

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 142 de 1994, en su numeral 9, establece que el Estado debe velar por el cumplimiento del principio de neutralidad. Así, esta norma dispuso que el Estado debe intervenir en estos mercados “[r]especto del principio de neutralidad, a fin de asegurar que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación de los servicios”.

La Ley 143 de 1994 también contiene principios aplicables a las actividades relacionadas con el servicio de energía eléctrica. El artículo 6 de esta ley profundizó sobre este tema y describió los principios de eficiencia, adaptabilidad y neutralidad³.

Posteriormente, en el año 2014, el Congreso de la Republica de Colombia expidió la Ley 1715, “[p]or medio de la cual se regula la integración de energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”. A través de esa ley, se buscó promover el desarrollo y utilización de las fuentes no convencionales de energía (en adelante “FNCE”), en especial las renovables.

Adicionalmente, en los artículos 7⁴ y 41 de esta misma norma se dispuso que el Gobierno Nacional y demás entidades de la administración pública, desarrollarán las actividades

³“(…) 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.

(...)

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.

El principio de neutralidad exige, dentro de las mismas condiciones, un tratamiento igual para los usuarios, sin discriminaciones diferentes a las derivadas de su condición social o de las condiciones y características técnicas de la prestación del servicio (...).”

⁴ *PROMOCIÓN DE LA GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD CON FNCE Y LA GESTIÓN EFICIENTE DE LA ENERGÍA. El Gobierno Nacional promoverá la generación con FNCE 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 esta ley y las Leyes 142 y 143 de 1994*

necesarias conforme a las competencias y principios establecidos en las leyes 142 y 143 de 1994 con el fin de promover la Generación con FNCE, así como adoptar acciones ejemplares para suprimir barreras técnicas, administrativas y de mercado al acceso e incorporación de estas fuentes de energía en Colombia. En términos del artículo 41 de la Ley 1715 de 1994:

“El Gobierno Nacional y el resto de administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán acciones ejemplares tendientes a la supresión de barreras técnicas, administrativas y de mercado para el desarrollo de las FNCE y la promoción de la gestión eficiente de la energía (...)”.

En cuanto a las barreras de entrada en el mercado de los servicios públicos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, “OCDE”), ha señalado que pueden ocasionarse por la integración vertical de sus participantes.

Según la OCDE:

“Cuando en un mismo mercado en el que sus diferentes segmentos son complementarios pero unos estén en competencia y otros no, y quien desarrolla la actividad en la que no existe competencia al mismo tiempo participa en la actividad en la que sí hay competencia, este agente puede tener incentivos para usar su control sobre el acceso al segmento que no está en competencia para así restringir la competencia

(...)

La primera aproximación que se analizará es la de la regulación del acceso al segmento que no está en competencia cuando es desarrollado por un agente verticalmente integrado. Según esta, el regulador interviene para establecer los términos y condiciones bajo los cuales los agentes participantes en el segmento en competencia deben obtener acceso a los segmentos que no están en competencia. El regulador fija estos términos y condiciones con el fin de promover la competencia aguas abajo entre los agentes ubicados en el segmento del mercado y la parte de del agente integrado verticalmente que se encuentra en competencia”⁵.

Otro tipo de barreras que podrían encontrar los Promotores se debe a la difícil comprensión de las normas aplicables a los trámites de conexión de proyectos de generación de energía eléctrica. Esta situación fue advertida en el Documento CONPES 3816 de 2014, denominado “Mejora normativa: Análisis de Impacto”, el cual advierte lo siguiente con respecto a la claridad normativa en Colombia:

“(...) las empresas ven limitada su iniciativa empresarial al no tener certeza de cuáles son las reglas de juego a las que deben atenerse, y en otros casos como consecuencia de la aparición de deberes y obligaciones que no se tenían previstos antes de elegir entre cursos de acción frente a una temática determinada.

Algunas normas no resultan lo suficientemente claras ni para los ciudadanos ni para las mismas autoridades, tanto desde el punto de vista sustancial como por el lenguaje utilizado. Se encuentran casos en los cuales, por su alto nivel técnico implican un grado de complejidad en su construcción, interpretación e implementación. Incluso existen

⁵ Secretaría General de la OCDE. *Restructuring Public Utilities for Competition*. En: *Competition Law and Policy*. OECD 2001. Páginas 8 y 11.

situaciones en la cuales la ambigüedad de la norma permite una interpretación positiva acerca de la ejecución de actividades que se encuentran prohibidas en la normatividad”.

Lo anterior cobra sentido en materia de proyectos de Generación si se analiza la normatividad aplicable. Sobre este tema, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (en adelante, “CREG”) estableció, a través de la Resolución CREG 30 de 2018, procesos unificados en cuanto a requisitos y plazos para la conexión al Sistema Interconectado Nacional de proyectos de generación distribuida⁶, autogeneración a pequeña escala⁷ y autogeneración a gran escala⁸ con capacidades hasta de 5 MW. Adicionalmente, la CREG expidió una cartilla con las “Reglas para la autogeneración a pequeña escala”⁹, lo cual arroja aún mayor claridad al usuario sobre el procedimiento de conexión al sistema.

Sin embargo, para los demás proyectos de Generación, los requisitos y plazos para la conexión al Sistema Interconectado Nacional se encuentran dispersos en diferentes partes de la regulación, a saber: resoluciones CREG 025 de 1995, 070 de 1998 y 106 de 2006. Además, ni siquiera el estudio exhaustivo de estas resoluciones permitiría tener un panorama libre de ambigüedades, puesto que existen varios vacíos regulatorios y dificultades de interpretación relacionados con los procesos de conexión. La suma de estas circunstancias dificulta el entendimiento, la unificación y correcta aplicación de las reglas aplicables por parte de Transportadores y Promotores.

A partir de lo anterior, la Superservicios optó por crear este Manual de Conexión de Proyectos de Generación con capacidad mayor a 5MW (en adelante, “Manual”). Con la expedición de este Manual, se espera dar claridad frente a las normas aplicables a los trámites de conexión de este tipo de proyectos de Generación –bien sea a través de su

⁶ Según el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 1715 de 2014, la generación distribuida “(e)s la producción de energía eléctrica, cerca de los centros de consumo, conectada a un Sistema de Distribución Local (SDL). La capacidad de la generación distribuida se definirá en función de la capacidad del sistema en donde se va a conectar, según los términos del código de conexión y las demás disposiciones que la CREG defina para tal fin”.

Así mismo, la Resolución CREG 30 de 2018 definió al generador distribuido como: “Persona jurídica que genera energía eléctrica cerca de los centros de consumo, y está conectado al Sistema de Distribución Local y con potencia instalada menor o igual a 0,1 MW”.

⁷ El numeral 3 del artículo 5 de la Ley 1715 de 2014, definió la autogeneración a pequeña escala de la siguiente forma:

“Autogeneración cuya potencia máxima no supera el límite establecido por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME)”.

Por su parte, La Unidad de Planeación Minero Energética, a través del artículo 1 de la Resolución 281 de 2015 señaló que “(...) el límite máximo de potencia de la autogeneración a pequeña escala será un (1) MW, y corresponderá a la capacidad instalada del sistema de generación del autogenerador”.

⁸ La Ley 1715 de 2014 define en el numeral 2 del artículo 5 a la generación a gran escala, como: “Autogeneración cuya potencia máxima supera el límite establecido por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME)”. Ahora bien, sobre este punto es necesario tener en cuenta que la Unidad de Planeación Minero Energética definió en 1 MW de capacidad instalada el límite máximo de potencia de la autogeneración a pequeña escala.

⁹ Esta cartilla se encuentra disponible en la siguiente página web: <http://www.creg.gov.co/phocadownload/Autogeneracion/2018/PDF/cartilla%20de%20autogeneracin%20para%20web.pdf>

compilación o de la aplicación de los principios en aquellas situaciones donde hayan dificultad de interpretación o donde existan vacíos– y así reducir las barreras para la entrada de los mismos.

Es necesario recordar que tanto la Ley 142 de 1992, en su artículo 13, como el Decreto 990 de 2002, en su artículo 3, establecieron que los principios contenidos en el Capítulo I del Título Preliminar de la Ley 142 de 1994 deben ser utilizados para resolver cualquier dificultad de interpretación que surja al interpretar las normas sobre los servicios públicos o los vacíos que estas dejen. Incluso, el Decreto 990 de 2002 establece esto como una facultad de la Superservicios. Por lo tanto, es a partir del desarrollo de esta función que esta Entidad pretende aportar a la seguridad jurídica y la agilidad en los procedimientos de asignación de puntos de conexión.

La Superservicios manifiesta que en este Manual no se están creando nuevas obligaciones en cabeza de los prestadores ni se están modificando las existentes. El contenido de este documento tiene el propósito exclusivo de reflejar las disposiciones existentes sobre el tema y esclarecer la aplicación de estas a la luz de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. Así mismo, en la medida en que el regulador expida actos administrativos que permitan superar los problemas de interpretación y/o llenen los vacíos regulatorios tratados en este documento, tanto el Promotor, como el Transportador, deberán entender que lo aquí dispuesto es supletorio frente a lo que se establezca a futuro en la regulación.

Este Manual es el fruto de un proceso de construcción colectiva en donde se recibieron comentarios y aportes de los diferentes agentes privados del sector, gremios y autoridades del Gobierno Nacional. En primer lugar, se agradece a las cinco empresas de servicios públicos¹⁰, así como a los gremios y organizaciones¹¹, que allegaron sus comentarios frente al primer borrador del Manual, los cuales fueron cuidadosamente valorados y tenidos en cuenta en la construcción de la versión final del mismo. Aquellos comentarios que implican oportunidades de mejora regulatoria serán remitidos por la Superservicios directamente a la CREG y a la Unidad de Planeación Minero Energética (en adelante, “UPME”).

En virtud del principio de coordinación, contenido en el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, la Superservicios realizó mesas de trabajo con la CREG y la UPME tendientes a enriquecer el contenido de este Manual. En este sentido, la versión final que aquí se presenta refleja las conclusiones a las que llegó la Superservicios luego de las sesiones de discusión con estas entidades.

Por último, la Superservicios agradece a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) por el apoyo a lo largo de proceso de expedición de este Manual. Este apoyo consistió, principalmente, en la socialización del documento con expertos internacionales del Laboratorio Nacional de Energías Renovables de los Estados Unidos (NREL, por sus siglas en inglés), quienes retroalimentaron esta iniciativa a partir de su experiencia comparada en materia de conexión de proyectos de Generación a la red en los diferentes estados que conforman ese país. Adicionalmente, los

¹⁰ Electrificadora del Meta S.A. E.S.P., CODENSA S.A. E.S.P., EMGESA S.A. E.S.P., CELSIA S.A. E.S.P. e ISAGEN S.A. E.S.P., bajo los radicados 20185290687932, 20185290687552, 20185290684192, 20185290675172 y 20185290669012, respectivamente.

¹¹ Colombia Inteligente, ASOCODIS, SER COLOMBIA y el Laboratorio Nacional de Energías Renovables de los Estados Unidos, mediante los radicados SSPD 20185290871662, 20185290675112, 20185290736362 y 20185290871702, respectivamente.

comentarios realizados por los expertos internacionales, que representan oportunidades de mejora para la regulación colombiana vigente, serán transmitidos a la CREG y a la UPME con el fin de ajustar el ordenamiento interno a los más altos estándares internacionales.

3. NORMAS APLICABLES SOBRE PROCEDIMIENTO Y REQUISITOS

El procedimiento y los requisitos para la conexión de proyectos de generación superiores a 5MW se encuentran dispersos en el Código de Redes contenido en la Resolución CREG 025 de 1995, en el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica establecido en la Resolución CREG 070 de 1998 y, por último, en la Resolución CREG 106 de 2006, por medio de la cual el regulador expidió reglas específicas sobre el procedimiento de asignación de los puntos de conexión. En consecuencia, el objetivo del presente capítulo es aclarar las dificultades de interpretación que podrían surgir de la aplicación de la pluralidad de normas que regulan esta misma materia, con base en el régimen de servicios públicos y los principios de acceso, neutralidad y libertad de empresa que lo rigen.

3.1. El procedimiento de asignación de puntos conexión está en la Resolución CREG 106 de 2006 y los requisitos que se deben cumplir, en las resoluciones CREG 025 de 1995 y 070 de 1998

Para comenzar, se reseñarán las resoluciones aplicables a los procedimientos de asignación de puntos de conexión para proyectos de generación superiores a 5MW, con el fin de determinar el marco jurídico aplicable en la actualidad.

La primera norma en establecer un procedimiento de asignación de puntos de conexión fue la Resolución CREG 025 de 1995. Según el numeral 5.1 del Código de Conexión, contenido en la resolución antes nombrada¹², dicho procedimiento aplicaba para aquellas conexiones que se pretendían hacer al Sistema de Transmisión Nacional. Posteriormente, la Resolución CREG 070 de 1998, en el numeral 4.4.3¹³, estableció un procedimiento para la conexión de plantas de generación y autogeneración a un Sistema de Transmisión Regional o Sistema de Distribución Local¹⁴.

¹² El numeral 5.1. del Código de Conexión de la Resolución 25 de 1995 establece lo siguiente:

“5.1. PARA CONEXIONES NUEVAS (A PARTIR DE LA APROBACIÓN DEL CÓDIGO DE REDES). Para conexiones nuevas al STN el usuario debe cumplir los siguientes pasos: (...)”.

¹³ El numeral 4.4.3 de la Resolución CREG 70 de 1998 estableció lo siguiente:

“PLAZOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACIÓN O IMPROBACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE CONEXIÓN POR PARTE DEL OR.

El OR tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para aprobar o improbar una solicitud de conexión o la modificación de una conexión existente.

El procedimiento a seguir será igual al establecido en el numeral 4.4.3 de la presente Resolución” (Énfasis agregado).

¹⁴ El numeral 4.5 de la Resolución CREG 70 de 1998, establece los requisitos y procedimiento para la conexión de generadores, plantas menores, autogeneradores o cogeneradores que proyecten conectarse directamente a un STR y/o SDL.

Posteriormente, la CREG expidió la Resolución CREG 106 de 2006, cuyo artículo 1 señala lo siguiente:

“PROCEDIMIENTO Y REQUISITOS PARA LA CONEXIÓN DE UNA PLANTA O UNIDAD DE GENERACIÓN AL SISTEMA INTERCONECTADO NACIONAL. Los generadores que proyecten conectar sus plantas o unidades de generación al STN deberán cumplir el procedimiento de conexión establecido en el Anexo de esta resolución, suscribir el correspondiente Contrato de Conexión y cumplir los requisitos estipulados en la Resolución CREG 025 de 1995 - Código de Redes”.

Es necesario aclarar que la Resolución CREG 106 de 2006 no estableció una derogatoria expresa respecto a los artículos que establecen los procedimientos de asignación de puntos de conexión contemplados en las resoluciones CREG 025 de 1995 y CREG 070 de 1998. Únicamente deroga, según su artículo 7, la Resolución CREG 030 de 1996 y *“todas las normas que le sean contrarias”*. Esto conduce a que, en principio, estas tres resoluciones coexistan, salvo que exista una contradicción en la Resolución CREG 106 de 2006 y las otras dos.

Finalmente, si bien la Resolución CREG 024 de 2015 reguló la autogeneración a gran escala, esta remite a los procedimientos de conexión contenidos en las normas antes citadas¹⁵.

Para la Superservicios, la manera de armonizar esta coexistencia de normas requiere diferenciar entre: i) el procedimiento de asignación de los puntos de conexión donde se establecen las etapas y los tiempos en que se deben surtir; y ii) los requisitos específicos para la evaluación técnica y técnico económica por parte de los Transportadores y la UPME, respectivamente, con el fin de determinar la viabilidad de la conexión.

En este sentido, considera la Superservicios que la Resolución CREG 106 de 2006 sería la única norma que rige actualmente el procedimiento de asignación de puntos de conexión y, por consiguiente, los tiempos y las etapas a seguir son las dispuestas en esta norma. Lo anterior se debe a que las resoluciones CREG 025 de 1995 y 070 de 1998 establecen términos distintos a los establecidos en la Resolución CREG 106 de 2006 para la asignación de puntos de conexión, y, por lo tanto, habría una contradicción entre las normas vigentes.

A esta conclusión se llega teniendo en cuenta la ya mencionada derogatoria contenida en el artículo 7 de la Resolución CREG 106 de 2006, y concuerda con lo establecido en los artículos 2 y 3 de la Ley 153 de 1887, según los cuales, en caso de contradicción entre una norma anterior y otra posterior, primará la posterior.

En este orden de ideas, las disposiciones referentes a la asignación de puntos de conexión establecidos en las resoluciones CREG 025 de 1995 y CREG 070 de 1998 deberían considerarse derogadas.

¹⁵ *“CONDICIONES PARA LA CONEXIÓN AL SIN DEL AUTOGENERADOR A GRAN ESCALA. Las condiciones para la conexión al STN del autogenerador a gran escala serán las contenidas en la Resolución CREG 106 de 2006 y las establecidas en el anexo denominado código de conexión de la Resolución CREG 025 de 1995. Para la conexión a los STR o SDL serán las contenidas en la Resolución 106 de 2006 y en el numeral 4 del anexo general de la Resolución CREG 070 de 1998, y todas aquellas que las modifiquen o sustituyan”.*

Una vez superado el debate sobre el procedimiento aplicable, es preciso profundizar sobre cuál marco regulatorio contiene los requisitos técnicos para determinar la viabilidad de la conexión. Para los proyectos que pretenden conectarse al Sistema de Transmisión Nacional¹⁶, la regulación aplicable es la Resolución CREG 025 de 1995. Por su parte, los proyectos que planeen conectarse a un Sistema Transmisión Regional o al Sistema de Distribución Local¹⁷ deben cumplir con lo dispuesto en la Resolución CREG 070 de 1998 y también con lo dispuesto con la Resolución CREG 025 de 1995. Estas reglas igualmente aplican a los proyectos de autogeneración a gran escala y cogeneración¹⁸.

En conclusión, la variedad de normas que regulan el procedimiento y los requisitos se armonizan a partir de la distinción entre el procedimiento y los requisitos. El procedimiento de asignación de puntos conexión es el descrito en la Resolución CREG 106 de 2006. Por su parte, los requisitos que se deben cumplir son los contenidos en las resoluciones CREG 025 de 1995 y 070 de 1998, según el sistema al que el proyecto se vaya a conectar.

Sin embargo, persisten aún dos dificultades de interpretación en las que procede la aplicación del artículo 13 de la Ley 142 de 1994 y el párrafo del artículo 3 del Decreto 990 de 2002, las cuales se abordarán en las siguientes secciones de este Manual: i) las facultades que tienen los Transportadores para solicitar requisitos adicionales a los contenidos en la regulación; y ii) la obligación de definir y publicar los protocolos internos de asignación de puntos de conexión de conformidad con el procedimiento general que establece la regulación.

3.2. La solicitud de requisitos adicionales a los contenidos en las resoluciones CREG 025 de 1995 y 070 de 1998 que realice el Transportador deberán respetar los principios de neutralidad, libertad de empresa y acceso a la red

Al cerrar la sección anterior se concluyó que los requisitos que se deben cumplir en el marco de un proceso de asignación de puntos de conexión para proyectos de generación superior a 5MW son los dispuestos en las resoluciones CREG 025 de 1995 y 070 de 1998. Sin

¹⁶ El artículo 1 de la Resolución CREG 097 de 2008 define el “Sistema de Transmisión Nacional (STN). Es el sistema interconectado de transmisión de energía eléctrica compuesto por el conjunto de líneas, equipos de compensación y subestaciones que operan a tensiones iguales o superiores a 220 kV, los transformadores con este nivel de tensión en el lado de baja y los correspondientes módulos de conexión”.

¹⁷ El artículo 1 de la Resolución CREG 097 de 2008 define el Sistema de Distribución Local (SDL) como el “Sistema de transporte de energía eléctrica compuesto por el conjunto de líneas y subestaciones, con sus equipos asociados, que operan a los Niveles de Tensión 3, 2 y 1 dedicados a la prestación del servicio en un Mercado de Comercialización”. Así mismo, esta misma norma definió el Sistema de Transmisión Regional (STR) como el “Sistema de transporte de energía eléctrica compuesto por los Activos de Conexión del OR al STN y el conjunto de líneas, equipos y subestaciones, con sus equipos asociados, que operan en el Nivel de Tensión 4. Los STR pueden estar conformados por los activos de uno o más Operadores de Red”.

¹⁸ Esto se debe a que el artículo 4 de la Resolución CREG 024 de 2015 dispone que las “condiciones para la conexión al STN del autogenerador a gran escala serán las contenidas en la Resolución CREG 106 de 2006 y las establecidas en el anexo denominado código de conexión de la Resolución CREG 025 de 1995. Para la conexión a los STR o SDL serán las contenidas en la Resolución 106 de 2006 y en el numeral 4 del anexo general de la Resolución CREG 070 de 1998, y todas aquellas que las modifiquen o sustituyan”. Adicionalmente, la Resolución CREG 107 de 1998 “por la cual se reglamenta la actividad de cogeneración” dispone en su artículo 3 que las “condiciones técnicas y contractuales de la conexión deben sujetarse a los códigos y reglamentos vigentes”.

embargo, es necesario tener en cuenta que la regulación le permite a los Transportadores exigir requisitos adicionales a los previstos en la regulación, sujeto a límites de orden público impuestos los principios de neutralidad, libertad de empresa y acceso a la red.

En cuanto a las empresas dedicadas a la actividad de transmisión, esta potestad se deriva del numeral 6 del Código de Planeamiento de la Resolución CREG 025 de 1995, el cual establece lo siguiente:

“6. PROCEDIMIENTOS PARA EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN.

La información se clasifica en dos tipos:

*Información estándar de planeamiento.
Información detallada de planeamiento.*

En los Apéndices I y II se presenta en detalle la información requerida.

La información estándar y la información detallada de planeamiento están consideradas en tres niveles diferentes:

*Información de planeamiento preliminar de proyectos.
Información de planeamiento de proyectos aprobados.
Información de planeamiento de proyectos en operación.*

En el momento en que un Usuario solicite un Estudio de Conexión, la información suministrada por el Usuario será considerada como información de planeamiento preliminar. El tipo de información de planeamiento preliminar dependerá de las características de cada proyecto y será definido por los Transportadores involucrados” (Énfasis agregado).

Por su parte, para las empresas dedicadas a la actividad de distribución, el numeral 1.4 del Anexo RD-1 de la Resolución CREG 070 de 1998 establece lo siguiente:

“1.4 INFORMACIÓN SOBRE CONEXIONES DE GENERADORES. La Solicitud, Aprobación y Puesta en Servicio de una Conexión de Generación a un STR y/o SDL, deberá cumplir con lo dispuesto en la Resolución CREG-025 de 1995 y demás normas que la modifiquen o complementen, en lo que aplique.

*Así mismo, **deberá cumplir con las normas técnicas y procedimientos del respectivo OR, siempre y cuando no impliquen discriminación o abuso de posición dominante.**” (Énfasis agregado).*

A pesar de lo anterior, considera la Superservicios que esta potestad que el regulador otorgó no debería entenderse como absoluta y deberían aplicarse los principios generales del régimen de servicios públicos domiciliarios sobre neutralidad, libertad de empresa y libre acceso a la red, contenidos especialmente en los artículos 3.9, 10 y 11.6 de la Ley 142 de 1994.

De acuerdo con lo dispuesto en estas normas, la Superservicios, en ejercicio del artículo 13 de la Ley 142 de 1994 y el parágrafo del artículo 3 del Decreto 990 de 2002, llama la

atención sobre el hecho de que cualquier requisito adicional exigido por el Transportador no debería tener una causa o un efecto discriminatorio, no podría convertirse en una barrera injustificada para el ejercicio de la libertad de empresa que tiene el Promotor ni debería entorpecer el acceso e interconexión a los bienes necesarios para conectar el proyecto de Generación a la red.

3.3. Sobre la obligación de divulgar proactivamente los requisitos técnicos adicionales que sean aplicados a los solicitantes.

Como se expuso al final de la sección 3.1. de este Manual, la regulación le permite a los Transportadores fijar requisitos adicionales a los Promotores durante los procesos de conexión, sujeto a los límites impuestos por los principios de neutralidad, libertad de empresa y acceso a la red. Sin embargo, dicha facultad genera, a su vez, un obstáculo a superar: ¿cómo puede el Promotor conocer cuáles son los requisitos adicionales que cada Transportador le exigirá? En efecto, una de las barreras de entrada más difíciles de superar se presenta cuando el Promotor quiere iniciar o inicia un trámite desconociendo lo que pretende el Transportador para permitirle la conexión.

Por lo anterior, la Superservicios entiende que lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014, a la luz de los principios de neutralidad, libertad de empresa y acceso a la red imponen un deber en cabeza de los Transportadores de divulgar proactivamente los requisitos adicionales que exijan en sus procedimientos de asignación de puntos conexión. Se entiende que esto incluye los requisitos exigidos a las alternativas que deben presentar los Promotores en los estudios de conexión.

El artículo 5 de la Ley 1712 de 2015, por medio de la cual se imponen obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, incluye dentro de la lista de los sujetos obligados a las personas que *“presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público”*. En este sentido, considera la Superservicios que los Transportadores están sujetos a lo dispuesto en esta ley, principalmente cuando consideran necesario fijar requisitos que no están explícitamente establecidos en la regulación, pues estos hacen parte de la información relacionada con la prestación de los servicios de distribución y/o de transmisión.

En la misma línea, el artículo 3 de la Ley 1712 de 2015 señala el principio de divulgación proactiva, en virtud del cual:

“El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros”.

Esta aplicación del principio de divulgación proactiva se deriva del principio de facilitación del acceso a la red consagrado en el numeral 6 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994, toda vez que: i) al Promotor le genera certeza sobre las reglas de juego que regirán el procedimiento de asignación de puntos de conexión; y ii) al Transportador le optimiza los recursos humanos y técnicos de los que debe disponer para atender las solicitudes.

De acuerdo con lo anterior, el ejercicio de aplicación de los principios contenidos en el Título Preliminar de la Ley 142 de 1994, en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 13 de dicha ley y en el párrafo del artículo 3 del Decreto 990 de 2002, le permite a la Superservicios concluir lo siguiente:

- i) El procedimiento de asignación de puntos de conexión, en lo concerniente a etapas y plazos, se encuentra regulado en la Resolución CREG 106 de 2006.
- ii) Los requisitos técnicos que se deben cumplir para determinar la viabilidad de la conexión están en las resoluciones CREG 025 de 1995 y 070 de 1998. Sin embargo, la regulación faculta a los Transportadores para fijar requisitos técnicos adicionales, sujeto a los límites de orden público impuestos por los principios de neutralidad, libertad de empresa y acceso a la red.
- iii) En caso de que el Transportador acuda a la facultad de fijar requisitos adicionales, surge el correspondiente deber de divulgación proactiva de estos para evitar que surja asimetría de información que se constituya como una barrera a la entrada para los proyectos de Generación.

4. PROCEDIMIENTO PARA ASIGNACIÓN DE PUNTOS DE CONEXIÓN, DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN CREG 106 DE 2006

En este acápite, se delimitará el alcance del presente documento al procedimiento de asignación de puntos de conexión y se describirá, de manera general, el contenido de este último. Posteriormente, se identificarán las 4 etapas en las que la Superservicios entiende que se puede sintetizar el procedimiento de asignación de puntos de conexión, a saber: i) etapa de solicitud y entrega de información necesaria para presentar el estudio; ii) etapa de presentación al Transportador del estudio de conexión y evaluación de la viabilidad técnica; iii) etapa de análisis por parte de la UPME y la asignación de la capacidad de transporte; y iv) etapa de la firma del contrato de conexión y el otorgamiento de las garantías.

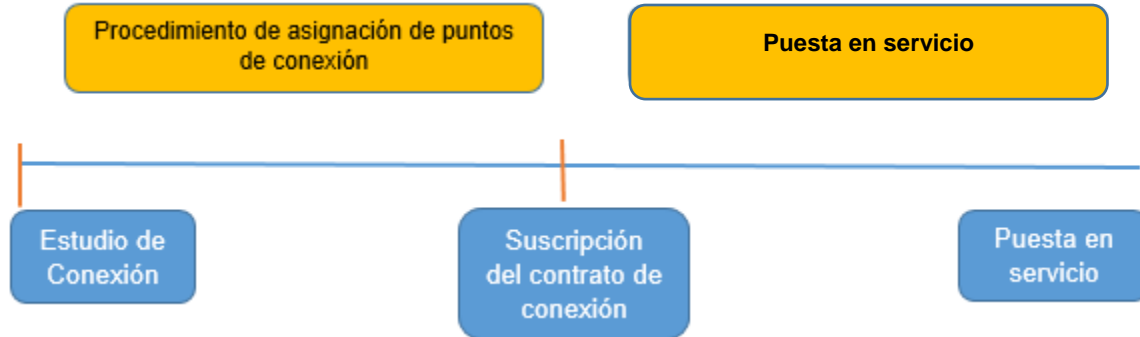
4.1. Diferencia entre la fase de procedimiento de asignación de puntos de conexión y la puesta en servicio

En la regulación existen dos fases distintas: i) la asignación de un punto de conexión para un proyecto; y ii) la fase de conexión y puesta en servicio de un proyecto. En primer lugar, el anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 establece el procedimiento de asignación de puntos de conexión, el cual comienza con la entrega del estudio de conexión y termina con la suscripción del contrato de conexión y la respectiva entrega de la garantía de capacidad de transporte. Por otro lado, el Código de Conexión contenido en la Resolución CREG 025 de 1995, establece el procedimiento para la conexión de un determinado proyecto, el cual inicia con la firma del contrato de conexión y se termina con la puesta en servicio¹⁹.

En el siguiente gráfico se puede apreciar las dos fases en mayor detalle:

¹⁹ Numeral 5 del Código de Conexión, de la Resolución CREG 025 de 1995.

Gráfico 1



Fuente: Superservicios.

Es importante aclarar que el único objetivo de este documento es analizar el procedimiento de asignación de puntos de conexión, comprendido entre la elaboración del estudio de conexión hasta la suscripción del respectivo contrato. Así las cosas, a continuación, se describe de manera general el procedimiento de asignación de puntos de conexión, de conformidad con el anexo de la Resolución CREG 106 de 2006.

4.2. Descripción del procedimiento de asignación de puntos de conexión

En primer lugar, el procedimiento se inicia con la presentación del estudio de factibilidad técnica de la conexión, el cual podrá ser elaborado directamente por el Promotor o por el Transportador, si el Promotor así lo desea. Posteriormente, le corresponde al Transportador analizar el estudio de conexión desde el punto de vista técnico y determinar si es viable o no, dependiendo de si hay capacidad disponible en la red.

En el evento en que la red a la que se pretenda conectar el proyecto cuente con la capacidad disponible, se deberá realizar lo siguiente:

- i) El Transportador deberá remitir el estudio de factibilidad técnica de la conexión a la UPME para su evaluación desde el punto de vista técnico.
- ii) Posteriormente, y en virtud del concepto que emita la UPME, el Transportador asignará el punto de conexión.
- iii) El Promotor deberá remitir a la UPME y al Transportador un cronograma de actividades de desarrollo del proyecto.
- iv) Finalmente, tanto el Transportador como el Promotor deberán celebrar el respectivo contrato de conexión y el segundo deberá hacer entrega de la garantía de reserva de capacidad de transporte.

Ahora bien, cuando el Transportador informe al Promotor que no hay capacidad disponible en la red a la cual se pretende conectar el Proyecto de Generación, de forma que es

necesario ejecutar proyectos de expansión de redes remuneradas a través de cargos por uso para viabilizar la conexión, el proceso a seguir es el siguiente:

- i) El Promotor deberá acudir directamente a la UPME y radicar: i) una carta del Transportador en donde se declare que en el punto donde se quiere conectar el proyecto de Generación no hay capacidad disponible; y ii) un estudio de factibilidad de técnica complementado con un análisis de factibilidad económica en el cual una de las alternativas de la conexión debe corresponder exclusivamente a activos a cargo del Promotor.
- ii) Una vez la UPME evalúe los estudios de factibilidad técnica y económica de la conexión, y determine que los beneficios del proyecto de expansión superan los costos, recomendará la ejecución de la expansión de la red, dando prioridad a los Promotores que tengan asignadas Obligaciones de Energía Firme²⁰.
- iii) La UPME remitirá el concepto al Transportador para que ofrezca el punto de conexión y suscriba el respectivo contrato de conexión.

En la siguiente gráfica se analiza, de forma general, el procedimiento de una manera simplificada conceptualmente en cuatro grandes etapas, sobre las cuales se profundizará en el siguiente acápite:

²⁰ Los numerales 1.3 y 2.2 de la Resolución CREG 106 de 2006 señalan que *“La UPME realizará el análisis de la conexión y emitirá el respectivo concepto, una vez conocidos los resultados de las subastas para la asignación de Obligaciones de Energía Firme y ratificadas las solicitudes de conexión por parte de los interesados, dando prioridad a quienes se les haya asignado Obligaciones de Energía Firme. Los interesados deberán ratificar sus solicitudes de conexión dentro de los 15 días hábiles siguientes a la publicación de los resultados de la subasta. Para los años que no se programen Subastas para la Asignación de Obligaciones de Energía Firme, los conceptos se emitirán durante el segundo semestre”*.

Por su parte, la regulación relativa a la metodología para la asignación de las Obligaciones de Energía Firme se encuentra en la Resolución CREG 071 de 2006, y el artículo 5 de la norma citada define este tipo de obligación como el *“Vínculo resultante de la Subasta o del mecanismo que haga sus veces, que impone a un generador el deber de generar, de acuerdo con el Despacho Ideal, una cantidad diaria de energía durante el Período de Vigencia de la Obligación, cuando el Precio de Bolsa supere el Precio de Escasez. Esta cantidad de energía corresponde a la programación de generación horaria resultante del Despacho Ideal hasta una cantidad igual a la asignación hecha en la Subasta, considerando solamente la Demanda Doméstica, calculada de acuerdo con lo definido en esta resolución”*.

**Gráfica 2:
Procedimiento Simplificado de Asignación de Punto de Conexión
Resolución CREG 106 de 2006**

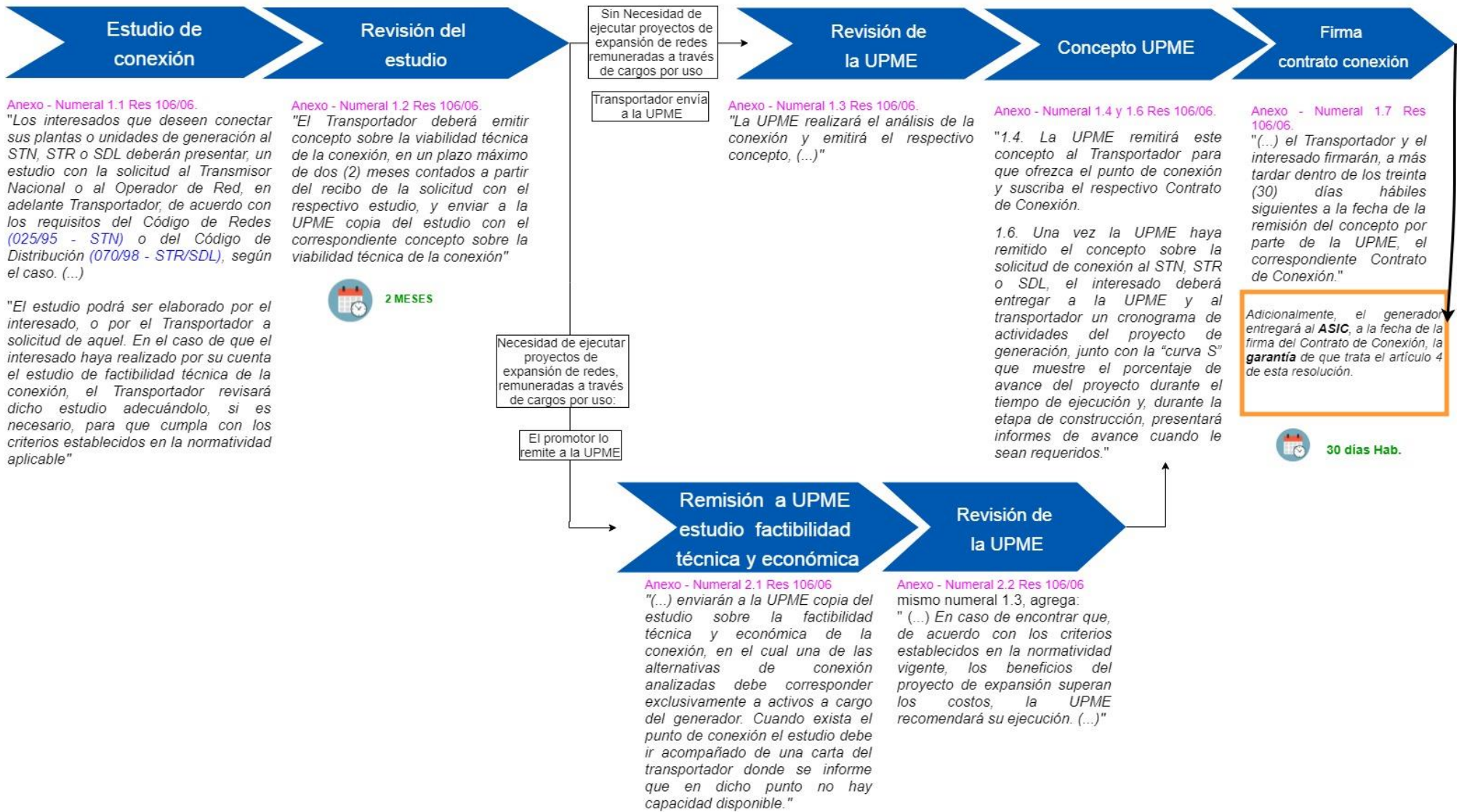


Fuente: Elaboración de la Superservicios.

Adicionalmente, la Gráfica No. 3 incorpora de una manera detallada el procedimiento de asignación de puntos de conexión establecido en la Resolución CREG 106 de 2006, con especificación de las normas aplicables a cada etapa.

Gráfica No. 3: Procedimiento de Asignación de Punto de Conexión
Resolución CREG 106 de 2006

Procedimiento de conexión



Fuente: Elaboración de la Superservicios.

Una vez descrito de manera general el procedimiento de asignación de puntos de conexión, se analizarán las preguntas frecuentes que la Superservicios ha identificado asociadas con el desarrollo de cada una de estas etapas.

5. PREGUNTAS FRECUENTES EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

Una vez descrito, de manera general, el procedimiento de asignación de puntos de conexión, la Superservicios analizará las preguntas frecuentes en cada una de las etapas, que surgen de las dificultades de interpretación y/o los vacíos regulatorios que ha identificado en cada una de las etapas, y que pueden ocasionar confusiones y retrasos en la asignación de los puntos de conexión. Así, al responder las preguntas frecuentes con base en la aplicación de los principios de la Ley 142 de 1994, espera la Superservicios que se logre el objetivo de aclarar los derechos y obligaciones, tanto del Promotor como del Transportador, y de aportar para que los procedimientos avancen con mayor agilidad en cumplimiento de los plazos dispuestos en la Resolución CREG 106 de 2006.

5.1. Solicitud y entrega de información necesaria para la elaboración del estudio de conexión

El primer tema que se abordará es la solicitud y entrega al Promotor de la información necesaria para la elaboración del estudio de conexión. La razón por la que este tema genera inquietudes es porque la Resolución CREG 106 de 2006 no regula una etapa previa a la presentación del estudio de conexión y, por lo tanto, no existen normas que expresamente reglamenten la materia.

En desarrollo del principio de libertad de acceso a la infraestructura, y complementándolo con los principios de facilitación de acceso a la información y buena fe de la Ley 1712 de 2014²¹, los Transportadores deberían entregar toda la información necesaria para la elaboración del estudio de conexión. Dentro de la información que se debería entregar a los Promotores se encuentra toda aquella que sea necesaria para lograr que el estudio de conexión cumpla con los requisitos regulatorios y los especiales que soliciten los Transportadores, incluido lo que se exigirá para las alternativas que el Promotor debe presentar.

Para que esta etapa del procedimiento no atente contra el principio de libertad de acceso a la infraestructura, es preciso acudir a las normas generales de la Constitución Política de Colombia y la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, para establecer cargas y tiempos de respuesta aplicables en esta actuación. Adicionalmente, en este acápite se abordarán temas tales

²¹ El artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 desarrolla estos principios de la siguiente manera:

“Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa”.

“Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo”.

como la confidencialidad de la información y algunas herramientas que pueden ayudar a facilitar el desarrollo del procedimiento de asignación de puntos de conexión.

5.1.1. El derecho de petición para que el Promotor decida si presenta o no el estudio de conexión

La Superservicios considera que el derecho de petición, consagrado en la Constitución Política de Colombia y desarrollado actualmente en la Ley 1437 de 2011, provee las herramientas para que el Promotor solicite la información necesaria para presentar un estudio de conexión.

El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Por su parte, mediante el artículo 13²² de la Ley 1437 de 2011, el legislador desarrolló los postulados constitucionales ya descritos. Adicionalmente, mediante el artículo 32²³ de esta misma ley se hicieron extensivas las disposiciones del derecho de petición a las organizaciones privadas.

Adicionalmente, la Ley 1437 de 2011 también establece ciertas cargas en cabeza del peticionario, así como del receptor de la solicitud. En este orden de ideas, el receptor tiene la obligación de dar una respuesta pronta, completa y de fondo respecto a la solicitud²⁴. Ahora bien, para que esto pueda ocurrir, es necesario que el peticionario presente una solicitud clara y completa²⁵.

Así las cosas, considera la Superservicios que cualquier Promotor tiene el derecho de pedir al Transportador toda aquella información que necesite para presentar la solicitud de

²² El texto del artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 señala lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.”

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos” (Énfasis agregado).

²³ El artículo 32 de la Ley 1437 de 2011 establece lo siguiente:

“Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.

²⁴ Artículo 24 de la Ley 1437 de 2011.

²⁵ Artículo 17 de la Ley 1437 de 2011.

conexión de acuerdo con las exigencias regulatorias y las específicas del Transportador. Consecuentemente, surge la obligación en cabeza del Transportador de responderle, de manera completa y de fondo al Promotor, dentro de los 15 días hábiles que establece el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, el Promotor tiene el derecho a solicitar toda aquella información que no tenga el carácter de reservada, y que le permita tener la mejor información sobre la viabilidad de su proyecto. Sobre este tema se profundiza seguidamente.

5.1.2. Confidencialidad de la información

La Superservicios reconoce que el Transportador pueda tener preocupaciones fundadas respecto de la divulgación de información que sea considerada como confidencial o reservada. Lo anterior, en virtud de la tensión que se presenta por la existencia de dos intereses contrapuestos: por un lado, los Promotores exigen el cumplimiento de la obligación de facilitar la interconexión a la red administrada por los Transportadores; y por el otro, estos últimos en ciertas ocasiones, buscan proteger la divulgación de aquella información útil para la interconexión, por considerarla reservada o confidencial.

En cuanto a la protección y manejo de información confidencial, esta materia se encuentra reglada a través del artículo 2 de la Ley 1712 de 2014. En este orden de ideas, la regla general establecida en esta norma es la siguiente:

“Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley” (Énfasis agregado).

Frente a las reservas mencionadas en el artículo citado, el Título III contiene un listado de excepciones al principio de acceso a la información pública, clasificadas según si la excepción se da por posibles daños de derechos a personas naturales o jurídicas o daños a los intereses públicos. Específicamente, se señalan como excepciones los secretos industrial, comercial y profesional²⁶.

En consecuencia, la inquietud que pretende resolver esta Superservicios está relacionada con el manejo que deben hacer los Transportadores de aquella información que tiene la naturaleza de reservada, pero que, al mismo tiempo, es necesaria para que el Promotor: i) elabore el estudio de conexión; o ii) evalúe si es conveniente o no iniciar el procedimiento de asignación en un punto de la red u otro.

²⁶ Respecto al secreto comercial, el artículo 18 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones estableció lo siguiente: “Se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información sea: a) secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva; b) tenga un valor comercial por ser secreta; y c) haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta.”

Así, a partir del principio de acceso a la red establecido en el Título Preliminar de la Ley 142 de 1994, y de acuerdo con los artículos 3²⁷ y 20²⁸ de la Ley 1712 de 2014 y aquellos artículos de la Ley 142 y 143 de 1994 relativos a la obligación de facilitar la interconexión, surgirían dos obligaciones para los Transportadores en estos escenarios:

- Facilitar la información al Promotor de una manera que le permita elaborar el estudio de conexión y que minimice el riesgo de divulgación a terceros. La suscripción de un acuerdo de confidencialidad sería una herramienta para lograr estos fines.
- Elaborar y mantener un índice actualizado de la información clasificada y reservada de la empresa de distribución y transmisión, donde: i) se incluya expresamente aquella que es necesaria para elaborar el estudio de conexión y ii) se indique la justificación legal para mantenerla como confidencial.

Adicionalmente, la Superservicios quiere llamar la atención sobre la obligación de divulgar otra información, que si bien no es necesaria para elaborar el estudio de conexión, si podría ser de interés para que un solicitante evalúe previamente la conveniencia o no de iniciar el procedimiento frente a un punto u otro en la red, y sobre la cual no habría reserva:

- El número de proyectos, con su correspondiente capacidad, que se encuentran en estudio en el mismo punto de conexión al que el Promotor considera conectarse.
- El criterio para entender recibido un estudio de conexión –esto es, a partir cuándo empiezan a correr los términos contenidos en la Resolución CREG 106 de 2006–.
- El criterio de prelación de las solicitudes de conexión que pongan en su conocimiento.
- La existencia o no de disponibilidad física en una subestación. En este caso, el Transportador podría preferir por permitir una visita al Promotor a la subestación para que lo verifique directamente o suministrarla.
- El nivel de corto circuito de la subestación²⁹.

²⁷ “Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(...)

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo”.

²⁸ “Artículo 20. Índice de Información clasificada y reservada. Los sujetos obligados deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación”.

²⁹ Según la norma Norma IEC 60909 El nivel de corto circuito de la subestación es la “corriente máxima de corto circuito que pueden soportar los equipos principales de la subestación y corriente mínima de corto circuito con las cuales se seleccionan y parametrizan los equipos de protección asociadas a la subestación. Norma IEC 60909”.

La información mencionada resulta de utilidad para evaluar la conveniencia de iniciar un procedimiento de asignación sobre un punto u otro, pues permite reducir los costos de transacción asociados a trámites que no tienen vocación de prosperar o que sí la tienen, pero en el mediano o largo plazo. En efecto, esta reducción de costos no solamente aplicaría al Promotor, sino también para el Transportador, toda vez que este último podría ver reducido el número de solicitudes en trámite. A continuación, se profundiza sobre este punto.

5.1.3. Herramientas que podrían agilizar los trámites

Dentro de las labores de seguimiento de procesos de conexión, la SuperServicios ha encontrado que algunos Transportadores realizan unos primeros acercamientos con los Promotores con el fin de discutir detalles sobre los posibles proyectos e intercambiar información necesaria para la presentación de estudio de conexión.

Estas actividades son herramientas útiles para reducir los costos de transacción asociados a los trámites. Sin embargo, existe el riesgo de que las expectativas del Promotor y el Transportador no estén alineadas y se aumente la litigiosidad presente en estos trámites. Por consiguiente, considera la Superintendencia que los acercamientos previos a la presentación formal del estudio de conexión no generan una obligación a cargo de los Transportadores de realizar la conexión ni tampoco crean una expectativa legítima a favor del Promotor. Lo anterior, toda vez que la regulación prevé que la presentación del estudio de conexión es el momento a partir del cual se inicia formalmente el trámite.

Otra herramienta que podría ser útil para que el Transportador optimice el número de procedimientos de asignación de puntos de conexión y reduzca los costos de transacción, consiste en publicar información de disponibilidad de red. Al respecto, es importante mencionar que dicha obligación fue definida por el artículo 3° del Código de Planeamiento de la resolución CREG 025 de 1995, el cual indica: “ (...), cada Transmisor Nacional, deberá preparar y remitir para la misma fecha y a la misma entidad, un informe detallado donde se indiquen las oportunidades disponibles para conectarse y usar el sistema, señalando aquellas partes de dicho sistema con mayor factibilidad técnica para nuevas conexiones y transporte de cantidades adicionales de potencia. Dicha Información se encuentra disponible para consulta, en el Sistema de Información Eléctrico Colombiano - SIEL de la página de la UPME³⁰.

Ahora bien, este tipo de obligación no se encuentra definida en la regulación Colombiana para las empresas de distribución, pero esta Superintendencia considera que la misma podría traer grandes beneficios a los involucrados, ya que como se pudo evidenciar a nivel internacional, los países que han implementado esta buena práctica, han mejorado significativamente su proceso de atención de solicitudes de asignación de proyectos de Generación, ya que: i) redujeron tiempos de atención, ii) disminuyeron la cantidad de solicitudes de conexión sin orientación, iii) optimizaron los grupos de revisión y aprobación de proyectos, entre otros.

³⁰ El enlace para consulta en la página de la UPME es:

<http://www.siel.gov.co/Siel/Inicio/Transmision/InformesdeOportunidad/tabid/73/Default.aspx>

Esto le permitiría a los Promotores acceder a datos que necesitan conocer para elaborar el estudio de conexión sin necesidad de realizar un requerimiento formal al Transportador, quien se ahorraría los costos de atender dicho trámite. Sin embargo, considera la Superservicios que el hecho de publicar puntos disponibles no debería generar una expectativa legítima a favor del Promotor.

En conclusión, se pudo evidenciar que si bien no existe regulación que determine la solicitud y entrega de la información necesaria para determinar la necesidad de elaborar el estudio de conexión y la forma de hacerlo, estos trámites se deben acoger a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 en lo relativo al derecho de petición. Así mismo, se analizó que si bien existe la obligación de los Transportadores de entregar la información necesaria para evaluar la viabilidad de ciertos tipos de conexiones, así como aquella información para realizar el estudio de conexión, existe también una categorización legal de confidencialidad sobre elementos de la información que poseen los Transportadores. Finalmente, en este acápite se analizaron algunos procedimientos que facilitarían los trámites de asignación de puntos de conexión, tales como los acercamientos previos o la publicación de disponibilidad de red.

5.2. Presentación del estudio de conexión al Transportador y evaluación de la viabilidad técnica.

Considera la Superservicios, con base en lo dispuesto en la Resolución CREG 106 de 2006, que la presentación del estudio técnico ante el Transportador es el punto de partida del procedimiento para determinar si hay o no capacidad disponible en un punto. Así las cosas, en este acápite se analizarán el contenido del estudio de conexión, la facultad de los Transportadores de solicitar información técnica adicional, incluyendo datos sobre pérdidas no técnicas y licencias, y la obligación de revisar y adaptar los estudios presentados por el Promotor. Finalmente, la Superservicios presentará sus comentarios sobre la importancia de establecer el momento en el que inicia el cómputo del plazo para que el Transportador emita concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión en respeto del principio de neutralidad.

5.2.1. La presentación del estudio técnico ante el Transportador como punto de partida para determinar si hay capacidad disponible en la red

Como se mencionó anteriormente, el procedimiento descrito en el anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 se divide en dos, dependiendo de si se hace necesario o no adelantar la expansión del sistema por medio de activos remunerados a través de cargos por uso³¹. Al respecto, el anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 dispone lo siguiente:

³¹ El anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 señala lo siguiente:

“1. Cuando no sea necesario ejecutar proyectos de expansión de redes remuneradas a través de cargos por uso: 1.1. Los interesados que deseen conectar sus plantas o unidades de generación al STN, STR o SDL deberán presentar, un estudio con la solicitud al Transmisor Nacional o al Operador de Red, en adelante Transportador, de acuerdo con los requisitos del Código de Redes o del Código de Distribución, según el caso. El estudio deberá incluir el análisis sobre la factibilidad técnica y financiera del proyecto. 2. Cuando sea necesario ejecutar proyectos de expansión de redes, remuneradas a través de cargos por uso: (...)

“2. Cuando sea necesario ejecutar proyectos de expansión de redes, remuneradas a través de cargos por uso:

*2.1. Los interesados en conectar sus plantas o unidades de generación al STN, STR o SDL enviarán a la UPME copia del estudio sobre la factibilidad técnica y económica de la conexión, en el cual una de las alternativas de conexión analizadas debe corresponder exclusivamente a activos a cargo del generador. **Cuando exista el punto de conexión el estudio debe ir acompañado de una carta del transportador donde se informe que en dicho punto no hay capacidad disponible.**” (Subrayado fuera de texto)*

Del texto de la resolución se advierte que, para llegar a la conclusión sobre la existencia de disponibilidad en el punto de conexión y conocer cuál procedimiento debe seguir el Promotor, es preciso presentar ante el Transportador el estudio de conexión para que este último evalúe la viabilidad técnica de la solicitud. En caso de que el análisis de viabilidad realizado por el transportador arroje como resultado que no hay capacidad disponible, la resolución CREG 106 de 2006 señala que el Transportador deberá emitir una carta afirmando tal situación.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que un Transportador decida emitir la carta sobre no disponibilidad con base en un trámite abreviado, sería la UPME a quien le correspondería determinar la viabilidad de este tipo de procedimiento, teniendo en cuenta que es dicha carta la que determina si es necesario seguir el trámite tendiente a evaluar la necesidad de ejecutar proyectos de expansión de redes remuneradas a través de cargos por uso.

Una pregunta frecuente que surge a partir de la lectura de la Resolución CREG 106 de 2006 está relacionada con el trámite que debe seguir un Promotor que está interesado en asumir los costos de las obras de expansión para conectar su proyecto oportunamente. Al respecto, es preciso distinguir entre dos escenarios:

- i. En caso de que el Promotor desee realizar inversiones que no impliquen la construcción ni la intervención de activos por uso³² remunerado a través de cargos por uso³³, dichos activos deberán ser considerados como activos de

2. Cuando sea necesario ejecutar proyectos de expansión de redes, remuneradas a través de cargos por uso: *2.1. Los interesados en conectar sus plantas o unidades de generación al STN, STR o SDL enviarán a la UPME copia del estudio sobre la factibilidad técnica y económica de la conexión, en el cual una de las alternativas de conexión analizadas debe corresponder exclusivamente a activos a cargo del generador. Cuando exista el punto de conexión el estudio debe ir acompañado de una carta del transportador donde se informe que en dicho punto no hay capacidad disponible.”*

³² De conformidad con la Resolución CREG 015 de 2018, los activos de uso del STR y SDL son “*activos de transporte de electricidad que operan a tensiones inferiores a 220 kV que son utilizados por más de un usuario y son remunerados mediante cargos por uso*”. Por otro lado, según la Resolución CREG 011 de 2009, los activos de uso del STN son “*aquellos activos de transporte de electricidad que operan a tensiones iguales o superiores a 220 kV, son remunerados mediante Cargos por Uso del STN y pueden estar constituidos por una o varias UC*”.

³³ De conformidad con la Resolución CREG 015 de 2018, los cargos por uso del operador de red “*son los cargos, expresados en \$/kWh, acumulados para cada nivel de tensión, que remuneran a un OR las inversiones en los activos de uso de los SDL y STR y los gastos de AOM en los que incurre para la prestación del servicio*”. A su turno, la Resolución CREG 011 de 2009 establece las correspondientes definiciones de cargos por uso para el STN.

conexión³⁴. En estos casos, el trámite a seguir es el descrito en el numeral 1 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006, establecido para aquellos casos en los que no se requieren expansión de redes.

- ii. Si el Promotor desea realizar las inversiones, pero estas implican la construcción de nuevos activos de uso o la intervención de activos de uso ya existentes, necesariamente tendrá que acudir directamente ante la UPME para la evaluación de las obras de expansión de la red³⁵. En estos casos, el trámite a seguir es el descrito en el numeral 2 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006, establecido para aquellos casos en los que se requieren expansión de redes.

5.2.2. El estudio de conexión que se presenta ante el Transportador únicamente debe contener la información necesaria para valorar la viabilidad técnica del proyecto

Con respecto al contenido del estudio de conexión, el numeral 1.1. del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 señala que el Promotor deberá presentar un estudio de conexión que incluya *“el análisis sobre la factibilidad técnica y financiera del proyecto”*. El numeral 1.2., posteriormente, aclara que el Transportador únicamente *“deberá emitir concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión”*.

Para superar esta dificultad de interpretación, es preciso acudir al Documento CREG 106 del 14 de diciembre de 2006. En este texto se recogieron los comentarios hechos a las resoluciones CREG 066 y 067 de 2006, las cuales, a su vez, dieron origen a la Resolución CREG 106 de 2006.

Específicamente, el comentario No. 6 del documento mencionado señaló lo siguiente:

“En el Anexo Numeral 1.1: se menciona que el Transportador dará un concepto sobre la viabilidad técnica y financiera de la conexión.”

En este punto el concepto del transportador debe referirse sólo a la viabilidad técnica en el punto de la conexión, para garantizar que éste cumpla con los criterios estipulados en los respectivos códigos, pero no queda claro que sea de su competencia dar concepto sobre su viabilidad financiera. Esto debería quedar incluido en el concepto que da la UPME a partir de la información que se presente en el estudio de conexión”.

³⁴ De conformidad con el artículo 1 de la Resolución CREG 063 de 2000, *“Son aquellos activos que se requieren para que un generador, un usuario u otro transportador, se conecten físicamente al STN, a un STR, o a un SDL. Siempre que estos activos sean usados exclusivamente por el generador, el usuario o el transportador que se conecta, o exclusivamente por un grupo de usuarios no regulados o transportadores que se conecten, no se considerarán parte del Sistema respectivo”*.

³⁵ Teniendo en cuenta que la UPME únicamente interviene en la planeación de la expansión de los sistemas de transmisión nacional y regional, de acuerdo con lo establecido en los artículos XX de la Resolución CREG 022 del 2001 y 4 de la Resolución CREG 024 del 2013, se considera que es la UPME quien debe determinar, según sus propios criterios, si se debe tramitar ante ella la viabilidad de las obras de expansión de la red del Sistema de Distribución Local o si únicamente se acude a ella para tramitar el concepto favorable de la solicitud de conexión del proyecto de Generación del que habla la Resolución CREG 106 de 2006. En este segundo caso, las condiciones para la remuneración de los activos que fueron construidos con los recursos del Promotor serán negociadas libremente por las partes y constarán en el contrato de conexión.

En relación con este comentario, la CREG respondió lo siguiente:

“R: Se elimina el concepto del transportador sobre la viabilidad financiera”.

En línea con lo anterior, y en el marco de los principios de neutralidad y acceso a la red consagrados en el Título Preliminar de la Ley 142 de 1994, para la Superservicios sería motivo de preocupación que un Transportador como incompleta una solicitud de conexión y se abstenga de avanzar en la viabilidad de un proyecto, con base en argumentos relativos a la ausencia de datos sobre las condiciones financieras del proyecto. En efecto, esta información podría ser objeto de confidencialidad por parte del Promotor y no sería razonable que el Transportador exija tal información y/o se pronuncie sobre la viabilidad del proyecto basado en sus condiciones financieras si la regulación no previó que pudiera analizar este aspecto.

Ahora bien, la Resolución CREG 106 de 2006, en el numeral 2 de su anexo, se refiere a la “factibilidad técnica y económica” de los proyectos. Adicionalmente, señala esta resolución que este componente económico deberá ser presentado por el promotor directamente ante la UPME en aquellos casos en los sea necesario ejecutar proyectos de expansión de redes, remuneradas a través de cargos por uso.

En igual sentido, sería preocupante para la Superservicios que en la primera etapa de radicación del estudio de conexión ante el Transportador, este exigiese el estudio de factibilidad económica del proyecto, ya que esto debe ser discutido en la UPME y no ante el Transportador.

5.2.3. ¿Cuál debe ser el contenido del estudio técnico que deben presentar los Promotores ante el Transportador?

Para determinar el contenido del estudio técnico que los Promotores deben presentar ante el Transportador, el anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 remite a *“los requisitos del Código de Redes o del Código de Distribución, según el caso”*³⁶. Por su parte, el Código de Distribución dispone que la solicitud y aprobación de puntos de conexión para proyectos de generación *“deberá cumplir con lo dispuesto en la Resolución CREG-025 de 1995 y demás normas que la modifiquen o complementen, en lo que aplique”*³⁷.

La Resolución CREG 025 de 1995, mejor conocida como Código de Redes, está compuesta por cuatro códigos, entre los que se encuentran el Código de Planeamiento de la Expansión del Sistema de Transmisión Nacional, el Código de Conexión, el Código de Operación, y el Código de Medida. El Código de Planeamiento el documento regulatorio que desarrolla las pautas que los Transportadores deberían tener en cuenta para evaluar la viabilidad técnica de un proyecto, a saber, requerimientos en materia de calidad, confiabilidad y seguridad desarrollados en el capítulo 5 del Código de Planeamiento de la Resolución CREG 025 de 1995.

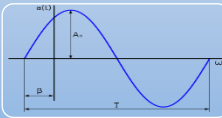
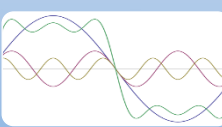
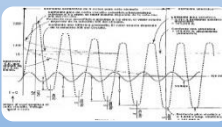

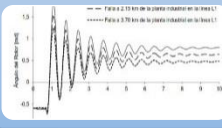
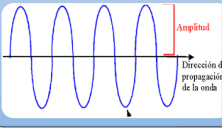
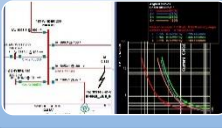
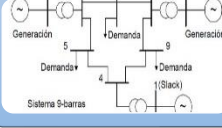

El siguiente gráfico hace un resumen de los principales elementos técnicos del mencionado capítulo 5:

Gráfico 5.

³⁶ Numeral 1.1 del Anexo de la Resolución CREG 106 de 2006.

³⁷ Numeral 1.4 del Anexo RD-1 de la Resolución CREG 070 de 1998.

Criterios definidos por la resolución CREG 025 de 1995

	<p>Calidad:</p> <p>Asegurando que la tensión en las barras de carga del sistema no sea inferior al 90% del valor nominal, ni superior al 110%. Tal como lo define el numeral 5.1.1. del Cód. de Planeamiento. Res. CREG 025 de 1995.</p>
	<p>Calidad:</p> <p>Armónicos: Evaluando que las formas de onda de tensión y corriente, con respecto al contenido de armónicos y desbalance de fases que se puedan producir por nuevas fuentes de generación, cumplan los requisitos establecidos por la Norma ANSI/IEEE 519, hasta tanto no exista una NTC aplicable.</p>
	<p>Seguridad:</p> <p>Permanezca estable bajo una falla trifásica a tierra en uno de los circuitos del sistema de 220 kV con despeje de la falla por operación normal de la protección principal. Y que una vez despejada alguna de las fallas, la tensión no debe permanecer por debajo de 0,8 p.u. por más de 700 ms. Tal como lo establece el numeral 5.2. del Cód. de Planeamiento. Res. CREG 025 de 1995.</p>
	<p>Seguridad:</p> <p>Permanezca estable bajo una falla monofásica a tierra en uno de los circuitos del sistema de 500 kV con despeje de la falla por operación normal de la protección principal. Y que una vez despejada alguna de las fallas, la tensión no debe permanecer por debajo de 0,8 p.u. por más de 700 ms. Tal como lo establece el numeral 5.2. del Cód. de Planeamiento. Res. CREG 025 de 1995.</p>
	<p>Seguridad:</p> <p>Las oscilaciones de ángulos de rotor, flujos de potencia y tensiones del sistema deberán ser amortiguadas (el sistema debe tener amortiguamiento positivo). Tal como lo establece el numeral 5.2. del Cód. de Planeamiento. Res. CREG 025 de 1995.</p>
	<p>Seguridad:</p> <p>No se permiten valores de frecuencia inferiores a 57,5 Hz durante los transitorios. Tal como lo establece el numeral 5.2. del Cód. de Planeamiento. Res. CREG 025 de 1995.</p>
	<p>Seguridad:</p> <p>No se permiten sobrecargas en las líneas ni en los transformadores. Tal como lo establece el numeral 5.2. del Cód. de Planeamiento. Res. CREG 025 de 1995.</p>
	<p>Confiabilidad</p> <p>A partir de la evaluación de condiciones N-1 del sistema, se valida que el STN sea capaz de transportar en estado estable la energía desde los centros de generación hasta las subestaciones de carga en caso normal de operación y de indisponibilidad de un circuito de transmisión a la vez. Tal como lo establece el numeral 5.3.1. del Cód. de Planeamiento. Res. CREG 025 de 1995.</p>
	<p>Restricciones</p> <p>Se evaluará las posibles condiciones atípicas que puedan limitar la correcta operación del sistema. Tal como lo establece el numeral 5.4. del Cód. de Planeamiento. Res. CREG 025 de 1995.</p>

Fuente: Elaborado por la Superservicios.

En conclusión, se considera que lo descrito anteriormente, tal y como se encuentra en la Resolución CREG 025 de 1995, debe ser el contenido del estudio técnico de viabilidad de los proyectos de generación de energía eléctrica que soliciten un punto de conexión.

5.2.4. Solicitud de información técnica adicional por parte de los Transportadores

Como se mencionó en el numeral 3.2 de este Manual, la regulación vigente permitiría al Transportador solicitar requisitos adicionales a los descritos en la regulación durante el procedimiento de asignación de puntos de conexión, sujeto a los principios de neutralidad, libertad de empresa y libre acceso a la red, así como al deber de divulgación proactiva.

En línea con lo anterior, la Superservicios considera oportuno profundizar en este acápite del Manual sobre dos temas: i) pérdidas técnicas en la red; y ii) permisos y licencias.

5.2.4.1. Estimación del impacto por pérdidas técnicas en la red

Un tema técnico importante que el Transportador y el Promotor deben considerar desde el inicio del procedimiento, y sobre el cual recae una dificultad de interpretación, ya que no es claro si está o no incluido dentro de los criterios de calidad, confiabilidad y seguridad desarrollados en el capítulo 5 del Código de Planeamiento de la Resolución CREG 025 de 1995, es la estimación de las pérdidas en la red que se pueden ocasionar por la conexión de un proyecto de generación en el sistema.

La importancia de discutir este tema radica en la externalidad negativa³⁸ que puede derivarse de la conexión de un nuevo proyecto de generación a la red, y la necesidad de cuantificar el costo de las mismas, para discutir la posibilidad de internalizarla o no al momento de firmar el contrato de conexión. Por lo anterior, surge una inquietud legítima en el Transportador por determinar el impacto de conectar un nuevo proyecto de generación en materia de pérdidas en su red, tanto en términos técnicos, como económicos.

En opinión de esta Superintendencia, y a la luz de la obligación que tienen los Transportadores de facilitar la conexión a su red, la etapa de evaluación del estudio de conexión sería un momento oportuno para analizar este impacto, pero este aspecto no debería ser utilizado como argumento para negar o dilatar el cumplimiento de su obligación de emitir el concepto sobre la viabilidad técnica del punto de conexión. Por el contrario, esta etapa podría ser aprovechada por el Transportador y el Promotor para definir, a través de las herramientas técnicas disponibles (softwares de análisis de sistemas de sistemas de potencia): i) cuál es el nivel real de la posible afectación y ii) si el mercado de comercialización atendido por el operador de red se convierte o aumenta su condición de exportadora de energía hacia el STN a partir de la entrada del nuevo proyecto de Generación.

Al respecto, el Anexo A – 1 de la resolución CREG 024 de 1995 establece lo siguiente:

“GENERACIÓN EMBEBIDA.

(...)

³⁸ Según Mankiw, una externalidad surge cuando “una persona se dedica a una actividad que influye en el bienestar de un tercero al que no se le paga ni se le compensa por dicho efecto”. Tomado de: Principios de Economía. N. Gregory Mankiw. Sexta Edición (2012). Cengage Learning. Página 196.

El comercializador anfitrión asumirá las pérdidas asociadas a la parte de la generación embebida en su sistema y que él requiera para atender su demanda, es decir, esta parte de la generación le será reconocida al generador en su punto de medida (lado de alta del transformador del generador).

De otro lado, si el valor total de la generación embebida es mayor que la demanda ajustada del comercializador anfitrión, el generador asumirá las pérdidas ocasionadas en la red donde se encuentra el comercializador anfitrión, asociadas a la energía no requerida por éste. **Esto es equivalente a decir que el generador asume las pérdidas necesarias para colocar el excedente de su generación en las fronteras del STN.** (...). Énfasis fuera de texto.

En este primer escenario, cuando el mercado de comercialización se considera un área exportadora de energía al STN, sucede cuando la energía generada en dicho mercado es superior a la demanda al interior del mismo, y por lo tanto, se envía hacia el STN para que sea consumida en otro mercado. Así mismo, si un área no es exportadora, puede adquirir dicho carácter si uno o varios de los proyectos de Generación que se pretenden conectar en dicho sistema conducirá a que el total de la energía generada sea mayor que la energía demandada en el mercado de comercialización donde se conectan.

En consecuencia, la norma citada establece que el Promotor deberá asumir las pérdidas asociadas a la exportación de su energía generada hacia el STN. La manera como se reconocerán estas pérdidas será objeto de negociación por parte de las partes al momento de celebrar el contrato de conexión. Obsérvese que lo dispuesto en la regulación es independiente de si el nivel de pérdidas está o no por debajo del valor de las pérdidas reconocidas por la CREG.

El segundo escenario se presenta cuando el mercado de comercialización se entiende como un área importadora de energía, es decir, la generación procedente del área en cuestión es inferior a la demanda que allí se encuentra. Así mismo, un área continuará con dicho estatus cuando la energía producida por los nuevos proyectos de generación que se conectan dentro del área de influencia de un mismo mercado de comercialización no es mayor a la energía demanda por el mismo. En estos casos, la norma es clara en entender que el distribuidor es quien debe asumir el valor de las pérdidas, sin perjuicio de que las partes pacten en contrario³⁹.

5.2.4.2. Solicitud de permisos y licencias

Los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994 establecen que quienes presten servicios públicos domiciliarios deberán “*obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios*” y, adicionalmente, “*en cada municipio estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana (...)*”.

Sobre este particular, la Superservicios considera que la exigencia de las licencias y permisos por parte del Transportador al Promotor deben ser razonables y proporcionados

³⁹ Un caso difícil podría presentarse cuando el nivel de pérdidas del mercado de comercialización del operador de red al cual se quiere conectar el nuevo proyecto se encuentre por encima del índice reconocido. En este caso, se tendrían dos posibles opciones a ser tratadas privadamente por las partes: 1) que el reconocimiento por el incremento de las mismas se acuerde entre el generador y el operador de red dentro del contrato de conexión o 2) acudir a la CREG, solicitando sean actualizados los índices de pérdidas reconocidas, ya que existen factores externos a su sistema que están modificando las condiciones con las que inicialmente la comisión efectuó los cálculos. Otro escenario en el que podrían surgir este tipo de dificultades es cuando se aprueben cargos bajo la Resolución CREG 015 de 2018 y un distribuidor asuma compromisos en el plan de reducción de pérdidas.

de acuerdo con i) la etapa en la que se encuentre el procedimiento de asignación del punto de conexión; y ii) los diferentes momentos en los cuales el Promotor puede cumplir con los requisitos ante las diferentes autoridades competentes. Por lo tanto, la Superservicios advierte que una actitud contraria al principio de acceso a la red se presentaría cuando el Transportador realice solicitudes de permisos y licencias en un momento del tiempo en el que el Promotor estaría en imposibilidad de cumplir.

En consecuencia, en virtud del principio general del derecho según el cual nadie puede estar obligado a lo imposible, el Transportador únicamente podrá pedir las licencias y permisos en el transcurso del procedimiento de asignación del punto de conexión, si para ese momento del procedimiento el Promotor ya está en capacidad y cuenta con la información necesaria para agotar dicho trámite. Para ilustrar lo anterior con un ejemplo, se considera que el Promotor no estaría en capacidad de presentar licencias y permisos de un proyecto de generación del cual no tiene certeza aún del lugar donde va a ubicarlo y/o conectarlo; y, en consecuencia, pedir este tipo de documentos. Igualmente, sería improcedente solicitar permisos o licencias a todas las alternativas de conexión presentadas, puesto que los mismos se tramitan para la alternativa seleccionada.

De esta manera, observaría con preocupación la Superservicios que un Transportador entienda como incompleta una solicitud de conexión o se abstenga de avanzar en la viabilidad de un proyecto por la supuesta ausencia de permisos y licencias que, para el momento de presentación de la solicitud de conexión, el Promotor está en imposibilidad de conseguir.

5.2.5. Inicio del plazo para que el Transportador emita concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión y respeto al principio de neutralidad

El numeral 1.1 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 establece que el *“Transportador deberá emitir concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión, en un plazo máximo de dos (2) meses contados a partir del recibo de la solicitud con el respectivo estudio (...)”*. Adicionalmente, el paso 3 del numeral 5 Código de Conexión la Resolución CREG 025 de 1995 dispone que *“si el transportador solicita correcciones o ampliaciones de la información, el plazo se contará a partir de la fecha en que el Usuario haya completado toda la documentación”*.

En relación con estas normas surgen dos tipos de inquietudes para la Superservicios: i) la solicitud sucesiva de ajustes de la información por parte del Transportador al Promotor podría ocasionar que el momento en el que inicia el cómputo del plazo de los dos meses se dilate ilimitadamente en el tiempo; y ii) el riesgo de afectaciones al principio de neutralidad en aquellas situaciones en donde algunas solicitudes sean evacuadas con mayor agilidad que otras.

En este sentido, considera la Superservicios que serán menos proclives a incurrir en prácticas dilatorias y/o discriminatorias aquellos Transportadores que establezcan, con base en los principios de neutralidad, acceso a la red y libertad de empresa, criterios claros y proactivamente divulgados previo al inicio del trámite sobre:

- i) El momento en el que se entiende completado el envío del estudio de conexión y los demás documentos relacionados –y, en consecuencia, el momento a partir

del cual empieza a correr el término de dos meses contenido en la Resolución CREG 106 de 2006—.

Para la Superservicios, constituye una buena práctica que los Transportadores realicen un análisis preliminar para que se determine, previo a un análisis de fondo, si la documentación que se presentó con un estudio de conexión determinado está completa. Considera la Superservicios que este tipo de análisis facilitarían al Transportador a optimizar sus recursos humanos y a llevar un mejor seguimiento del orden de llegada de las aplicaciones.

- ii) El orden de prelación con el cual se analizarán las solicitudes de conexión que pongan en su conocimiento a partir del cual se resolverán los trámites.

El principio general del derecho *“primero en el tiempo, primero en el derecho”* sería una forma práctica de dar aplicación al principio de neutralidad para dar contenido al vacío regulatorio relacionado con el orden de prelación de análisis de las solicitudes.

5.2.6. Obligación de revisar y adaptar los estudios presentados por el Promotor

El numeral 1.1 del anexo de la Resolución CREG de la 106 de 2006 señala que el Promotor puede optar por elaborar él mismo el estudio o por acordar con el Transportador que sea este último quien lo realice. En aquellos casos donde el Promotor decide elaborar el estudio por su cuenta, la regulación impone la siguiente obligación: *“el Transportador revisará dicho estudio adecuándolo, si es necesario, para que cumpla con los criterios establecidos en la normatividad aplicable”*.

En relación con la actividad de revisión del estudio, la CREG manifestó que *“se considera que la revisión de estudio hace parte de las actividades de planeamiento que normalmente realiza el Transportador. Los cobros por actividades adicionales podrán ser acordados entre las partes”*⁴⁰. En consecuencia, considera la Superservicios que la regulación no permite que el Transportador cobre por la revisión de los estudios de conexión.

Ahora bien, la regulación va un paso más allá e impone al Transportador una obligación de adecuar el estudio de conexión. Esta obligación debe interpretarse conjuntamente con el numeral 8 del Código de Planeamiento de la Resolución CREG 025 de 1995, el cual señala lo siguiente: *“[s]i como resultado del análisis de la solicitud de conexión se concluye que es preciso acometer estudios adicionales, el Usuario solicitante, y los Transportadores involucrados acordarán el plazo y costo para la realización de dichos estudios”*.

Así, entiende la Superservicios que el alcance de la obligación de adaptar los estudios de conexión, a la luz de la obligación que tienen los Transportadores de facilitar el acceso a su red, depende de las razones que dan origen a la necesidad de acometer estudios adicionales.

Así, en aquellos eventos en que las falencias del estudio tengan origen en razones imputables al Transportador, tales como i) omisiones o imprecisiones en la divulgación

⁴⁰ Documento CREG 106 de 2006, comentario 14. Página 73.

proactiva de los requisitos adicionales exigidos al Promotor o en la entrega de información a este, ii) decisiones discrecionales suyas o ii) cambios en los supuestos que eran previsibles al momento de radicación de la solicitud, surgiría para el Transportador la carga de adaptar los estudios sin costo alguno para el Promotor. A manera de ejemplo, en aquellos casos en donde el Transportador haya suministrado información imprecisa o incompleta sobre los supuestos y/o escenarios que el estudio de conexión debe incluir, no sería razonable que fuese el Promotor quien debiera ajustar el mencionado estudio.

Un escenario diferente surgiría en aquellos casos en donde el análisis que deba efectuar el Transportador varíe por i) hechos sobrevinientes con posterioridad a la radicación y que no sean atribuibles a este último o ii) por sugerencia de nuevas alternativas que hagan viable la asignación del punto de conexión, en cumplimiento del deber de facilitar la interconexión y respetando los intereses del Promotor. En estos casos, entiende la Superservicios que procedería aplicar la regla contenida en el numeral 8 del Código de Planeamiento de la Resolución CREG 025 de 1995, en el sentido de que las partes deberían acordar los plazos y los costos para hacer ajustes al estudio.

Como conclusión del capítulo 5.2, la presentación del estudio técnico ante el Transportador es el punto de partida para determinar si hay o no capacidad disponible en un punto y, por consiguiente, el análisis no deberá incluir condiciones financieras del proyecto. A pesar de que la regulación faculta a los Transportadores a solicitar requisitos técnicos adicional (por ejemplo, pérdidas, permisos y licencias), tales requisitos deben corresponder a criterios explícitos, objetivos, verificables, razonables, proporcionados y previamente definidos al inicio del trámite. La solicitud sucesiva de actualizaciones al estudio de conexión es preocupante, motivo por el cual entiende la Superservicios que los Transportadores deber ser diligentes al momento de cumplir con su obligación de revisar y adaptar los estudios de conexión. Por último, el respeto al principio de neutralidad es de vital importancia al momento de fijar reglas claras sobre i) el criterio para determinar cuándo se entiende completa la documentación y ii) el criterio de prelación de las solicitudes de conexión que pongan en su conocimiento a partir del cual se resolverán los trámites.

5.3. Análisis por parte de la UPME y asignación del derecho sobre la capacidad de transporte

En esta etapa del procedimiento, considera la Superservicios que existen inquietudes sobre aquellos casos en donde el estudio técnico evalúa diferentes alternativas y al menos una de ellas arroja que es viable la conexión. Asociado a lo anterior, se considera necesario aclarar aspectos relacionados con el plazo que tiene el Transportador para enviar a la UPME el estudio de conexión, lo cual es de gran importancia toda vez que el concepto favorable de esta autoridad tiene como efecto la asignación al Promotor del derecho sobre la capacidad de transporte. En relación con este derecho, la regulación establece límites a su transferencia, sobre los cuales es importante profundizar para evitar el surgimiento de interpretaciones que puedan afectar la libertad de empresa.

5.3.1. Sobre la obligación del Transportador de remitir a la UPME el estudio de conexión

Lo primero que se analizará es la obligación que tiene el Transportador de remitir a la UPME el estudio de conexión. El numeral 1.2 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006

impone en cabeza del Transportador dos obligaciones: i) “emitir concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión (...)”; y ii) “enviar a la UPME copia del estudio con el correspondiente concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión”. Esto, en contraste con lo dispuesto en el numeral 2.1. del mismo anexo, el cual señala que los Promotores serán quienes envíen directamente a la UPME, el estudio de conexión cuando se requiera realizar expansión del sistema al cual pretendan conectarse, remuneradas a través de cargos por uso.

La importancia de tener claridad frente al envío del concepto a la UPME radica en lo siguiente: el artículo 2 de la Resolución CREG 106 de 2006 dispone que “[e]l derecho a la capacidad de transporte asignada se obtiene para el proyecto específico que calificó para este fin (...)”. Se observa que la regulación reviste de gran relevancia al concepto favorable de la UPME, ya que a partir de este momento el Promotor adquiere el derecho⁴¹, de forma tal que los Transportadores deben prestar especial atención a los tiempos y los criterios de remisión de las solicitudes de asignación de puntos de conexión a la UPME con el fin de no incurrir en conductas que puedan ser contrarias al principio de neutralidad.

A partir de lo anterior, la Superservicios pretende clarificar una serie de aspectos relacionados con el envío del concepto a la UPME por parte del Transportador. En primer lugar, surge la inquietud frente a aquellos casos en donde el estudio técnico evalúa diferentes alternativas y al menos una de ellas arroja la viabilidad en la conexión. En estas situaciones, el principio de facilitar el acceso a la conexión impondría en cabeza del Transportador el deber de enviar el estudio a la UPME, toda vez que dicha alternativa no implicaría la necesidad de realizar expansión al sistema y, por el contrario, el Promotor tendría derecho a que la UPME evalúe dicha alternativa. Al final, el propósito de presentar “alternativas” es que una de ellas –y no todas– sea escogida.

En segundo lugar, el debate se agudiza en aquellos casos en donde el Transportador concluye que no hay alternativa viable desde el punto de vista técnico, de forma tal que la asignación del punto de conexión requiere, bajo todos los escenarios posibles, una expansión del sistema. Lo anterior, toda vez que la misma Resolución CREG 106 de 2006 dispone, como ya se presentó en este Manual, que en estos casos la UPME deberá evaluar el estudio desde un punto de vista tanto técnico como económico, con el fin de determinar si “los beneficios del proyecto de expansión superan los costos”.

Considera la Superservicios que para complementar el estudio de conexión con el componente económico en los términos que lo requiere la UPME, es necesario que el Transportador entregue al Promotor toda la información que sea necesaria para complementar el estudio. En este sentido, las consideraciones que se realizaron en el numeral 5.1 del Manual sobre entrega de información se extienden a lo analizado en este punto. Un ejemplo de lo anterior se presentaría cuando el Promotor requiere que el Transportador le indique claramente cuáles son las obras previstas o las necesidades futuras de expansión que se necesitan para viabilizar la conexión del proyecto, pues sin

⁴¹ En el comentario número 6 recopilado en el del Documento CREG 106 de 2006, un distribuidor realizó el siguiente comentario a la CREG: “(...) Para la asignación de la capacidad de transporte, la UPME se debe soportar en el estudio de conexión que presente el agente a través del transportador y en el concepto del transportador en el punto de conexión. Algo similar aplicaría para los STR/SDL, pero el concepto sobre la viabilidad técnica del punto de conexión estaría a cargo del OR respectivo. Para conexiones que requieran expansión del STN, la capacidad de transporte también debe asignarla la UPME y debe corresponder con la incluida en el Plan de Expansión que recomendó la ejecución del respectivo proyecto.

R: Se quita la alusión al Transportador cuando se hace referencia a la asignación de capacidad de transporte” (Énfasis agregado).

esta información sería altamente probable que el estudio quedase incompleto, obstaculizando así el trámite y contraviniendo el principio de acceso a la red.

En tercer lugar, la Superservicios aborda lo relacionado con el orden de remisión de la copia del estudio con el concepto sobre viabilidad técnica por parte del Transportador a la UPME, toda vez que podrían presentarse escenarios en donde un trámite que fue iniciado primero en el tiempo, sea posteriormente rezagado en su remisión a la UPME con respecto a otro proyecto posterior en el tiempo y que versa sobre un mismo punto de conexión. Para evitar escenarios que atenten contra el principio de neutralidad, un mecanismo consistente con la regla “*primero en el tiempo, primero en el derecho*” sería una forma práctica de dar contenido al vacío regulatorio relacionado con el orden de remisión de los estudios a la UPME.

Por su parte, la última preocupación se refiere al deber de remitir a la UPME la copia del estudio de conexión con el concepto de viabilidad dentro del plazo de 2 meses incluido en la regulación. Al respecto, el numeral 1.2. del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 dispone que el “*Transportador deberá emitir concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión, en un plazo máximo de dos (2) meses contados a partir del recibo de la solicitud con el respectivo estudio, y enviar a la UPME copia del estudio con el correspondiente concepto sobre la viabilidad técnica de la conexión*”. Obsérvese que la regulación no establece un plazo diferente para cumplir con la obligación de enviar a la UPME el estudio, motivo por el cual dentro del mismo plazo de los 2 meses se debería cumplir con este deber.

5.3.2. Límites a la transferencia del derecho de capacidad de transporte asignado por la UPME

Respecto a la posibilidad de transferir el derecho sobre la capacidad de transporte, el artículo 2 de la Resolución CREG 106 de 2006 señaló lo siguiente: “[e]l derecho a la capacidad de transporte asignada se obtiene para el proyecto específico que calificó para este fin. Por lo tanto, es intransferible a otro proyecto de generación”.

A partir de la aplicación de los principios de libre acceso a la red y libertad de empresa, entiende la Superservicios que la limitación a la transferencia del derecho de capacidad recae en la necesidad de que se mantenga la identidad en las características técnicas del proyecto de generación que agotó el procedimiento y resultó beneficiario del punto de conexión y no sobre la identidad del titular del derecho⁴². Esta situación ocurriría cuando, a través de la cesión de la capacidad de transporte asignada a un determinado proyecto, se desarrolle otro con características técnicas distintas al proyecto inicial que fue evaluado al momento de asignar la capacidad de transporte.

Por lo anterior, considera la Superservicios que sería contraria a los principios mencionados una interpretación de la norma que prohíba, por ejemplo, que un proyecto cambie de titular o de nombre, pues estas operaciones jurídicas no afectarían, en principio, las características técnicas en virtud de las cuales se asignó la capacidad de transporte.

⁴² La definición de nuevo proyecto de generación contenida en el artículo 2.2.3.8.1.1 del Decreto 1073 de 2015 ayuda a ilustrar este punto: “*Nuevos proyectos de FNCE: Son aquellas actividades interrelacionadas que se desarrollan de manera coordinada para instalar capacidad de generación de energía eléctrica a partir de FNCE desde la expedición del presente decreto. Puede incluir actividades como investigación y desarrollo tecnológico o formulación e investigación preliminar, estudios técnicos, financieros, económicos y ambientales definitivos, adquisición de equipos, elementos, maquinaria, y montaje y puesta en operación*”.

En este mismo sentido, que un Transportador interprete que el artículo 2 de la Resolución CREG 106 de 2006 le permite restringirle a un Promotor la posibilidad de transferir el derecho sobre la capacidad de transporte a otro Promotor por causales distintas al cambio en los atributos técnicos que le dan la identidad al proyecto, sería un motivo de preocupación para la Superservicios, debido a que podría resultar contrario al derecho a la libre empresa⁴³. Lo anterior se debe a que, como lo ha manifestado la Corte Constitucional, una de las manifestaciones del derecho a la libre empresa es la libre entrada y salida de inversionistas al mercado⁴⁴. Así las cosas, impedir que un determinado Promotor pueda transferir el derecho a la capacidad de transporte en las condiciones ya descritas a otro Promotor, limitaría el derecho constitucional de ambos a salir y entrar libremente al mercado, respectivamente.

En la misma línea, según el numeral 1.6 de la Resolución CREG 106 de 2006 una vez la UPME haya remitido el concepto sobre la solicitud de conexión, el Promotor deberá entregar a esta última entidad y al Transportador, un cronograma de actividades del proyecto de generación, junto con la “curva S”⁴⁵ que muestre el porcentaje de avance del proyecto durante el tiempo. Considera la Superservicios que la “curva S” del proyecto es de gran importancia para efectos de asignarle atributos únicos al proyecto de generación sobre el cual recae el límite a su transferencia.

Concluyendo este acápite, considera la Superservicios, en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 13 de la Ley 142 de 1994 y 3 del Decreto 990 de 2002, que la obligación del Transportador de remitir la copia del estudio de conexión a la UPME se extiende a aquellos casos en los que se evalúen diferentes alternativas y al menos alguna de ellas arroja un resultado viable. Adicionalmente, es de gran importancia que el Transportador cumpla dentro del plazo de dos meses dispuesto en la regulación, no solo con la obligación de evaluar la viabilidad técnica del proyecto sino también con el deber de remitirlo a la UPME. Lo anterior, se justifica en que el concepto favorable de esta autoridad tiene como efecto la asignación al Promotor del derecho sobre la capacidad de transporte. En relación con este

⁴³ El artículo 10 de la Ley 142 de 1994 establece el principio general de libertad de empresa, en los siguientes términos: *“Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley”*.

⁴⁴ Respecto a este tema, la Corte Constitucional señaló lo siguiente: *“La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de **“(…) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios** conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; **(ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse**; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable”*⁴⁴ (Énfasis agregado). Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-264 del 8 de mayo de 2013, exp. D-9314 y D-9323, M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

⁴⁵ *“La Resolución CREG 071 de 2006 incorpora en su artículo 2 la siguiente definición: “Curva S: Gráfico presentado por los agentes que representen comercialmente plantas y/o unidades de generación nuevas o especiales como requisito para participar en las Subastas, que muestra en la ordenada el porcentaje estimado de avance del proyecto durante el tiempo de ejecución y en la abscisa el tiempo transcurrido”*.

derecho, la regulación establece límites a su transferencia en el sentido de prohibir que, a través de la cesión de la capacidad de transporte asignada a un determinado proyecto, se desarrolle otro con características técnicas distintas al proyecto inicial que fue evaluado al momento de asignar la capacidad de transporte.

5.3.3. Ejecución de proyectos de expansión a través de procesos de libre concurrencia

Como se mencionó anteriormente, en aquellos casos en donde sea necesario ejecutar proyectos de expansión de redes remuneradas a través de cargos por uso, para viabilizar la conexión del proyecto de Generación, le corresponde a la UPME recomendar la ejecución del proyecto de expansión de acuerdo con el análisis beneficio – costo de este, tal como lo establece el numeral 2.2 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006: “(...) *En caso de encontrar que, de acuerdo con los criterios establecidos en la normatividad vigente, los beneficios del proyecto de expansión superan los costos, la UPME recomendará su ejecución.(...)*”. Adicionalmente, el numeral 2.3 hace referencia a los “casos que la normatividad vigente exija ejecutar dichos proyectos a través de procesos de libre concurrencia”.

La dificultad para entender cuál es el siguiente paso a seguir, una vez la UPME ha conceptuado favorablemente sobre el proyecto de expansión, surge a partir de entender cuáles son los proyectos de expansión que pueden asignarse a través de procesos de libre concurrencia y cuáles dependen exclusivamente del Transportador para ejecutarlos.

En lo que respecta al Sistema de Transmisión Nacional, el artículo 4 de la Resolución CREG 022 de 2001 establece que se deberán ejecutar mediante procesos de libre concurrencia, aquellos proyectos incluidos en el Plan de Expansión de Referencia⁴⁶ así como las “*obras relacionadas con solicitudes de conexión de usuarios del STN que ingresarán al Sistema y que no estén previstas dentro del Plan de Expansión de Referencia*”⁴⁷. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 6 de la mencionada resolución le da al Transmisor la primera opción de ejecución en aquellos casos en donde las obras se refieran a la ampliación en subestaciones que ya se encuentren en servicio⁴⁸.

⁴⁶ “*La expansión del Sistema de Transmisión Nacional se hará mediante la ejecución, a mínimo costo, de los proyectos del Plan de Expansión de Transmisión de Referencia, por parte de los inversionistas que resulten seleccionados en procesos que estimulen y garanticen la libre competencia en la escogencia de dichos proyectos.*” Artículo 4 de la Resolución CREG 022 de 2001.

⁴⁷ El párrafo 1º del artículo 4 de la Resolución CREG 022 de 2001 indica lo siguiente:

“Cuando se trate de obras relacionadas con solicitudes de conexión de usuarios del STN que ingresarán al Sistema y que no estén previstas dentro del Plan de Expansión de Referencia, si la respectiva solicitud cumple con la reglamentación vigente, se adelantará tan pronto como sea posible, el respectivo proceso que garantice la libre concurrencia en condiciones de igualdad, de acuerdo con las reglas definidas en este artículo. (...)”:

⁴⁸ El artículo 6º de la resolución CREG 022 de 2001 establece:

“ARTÍCULO 6o. AMPLIACIONES DE LAS INSTALACIONES DEL STN QUE SE ENCUENTREN EN SERVICIO. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución 147 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los proyectos consistentes en la ampliación de las instalaciones del STN que se encuentren en operación, tales como:

En relación con la ejecución de proyectos de expansión en el STR, el artículo 4º de la Resolución CREG 024 de 2013 indica que el Distribuidor es el responsable por la ejecución de los proyectos requeridos en el STR que opera contenidos en su plan de expansión”. Ahora bien, el artículo 8 de la misma resolución dispone que el proyecto de expansión se realizará mediante un proceso de libre concurrencia: i) “en caso de no manifestar interés o de no entregar la información” relativa al cronograma de ejecución del proyecto dentro de los 4 meses contados a partir de la adopción del plan de expansión; y ii) “cuando se determine el incumplimiento grave e insalvable en la ejecución del proyecto del STR”.

Para el caso en que el proceso de conexión requiera adelantarse a través de un proceso de expansión en un Sistema de Distribución Local, la Resolución CREG 070 de 1998 estableció que es el distribuidor quien tiene la responsabilidad de elaborar y ejecutar el plan de expansión de la red que opera⁴⁹, y la normativa aplicable no dispone la posibilidad de acudir a procesos de libre concurrencia. Sin embargo la misma norma establece que el

a) montaje de nuevos circuitos sobre estructuras existentes, junto con los activos requeridos para su conexión al STN; b) cambio en la configuración de subestaciones existentes; c) montaje de nuevas bahías de transformador con tensión igual o superior a 220 kV que utilice un Operador de Red para conectarse al STN en subestaciones con configuración de anillo o de interruptor y medio;

harán parte del Plan de Expansión de Referencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3o de la presente resolución y en esta medida su ejecución podrá ser objetada. De ser incluida la respectiva ampliación en el Plan de Expansión de Referencia, será desarrollada por el transmisor que representa ante el Liquidador y Administrador de Cuentas, LAC, los activos objeto de la ampliación. En caso que el transmisor no desee desarrollar el proyecto, se adelantará un proceso que garantice la libre concurrencia en condiciones de igualdad, cumpliendo con las disposiciones establecidas en el artículo 4 de la presente resolución.” (Énfasis agregado)

⁴⁹ Los numerales 3.2.2 y 3.2.3 del Anexo General de la Resolución CREG 070 de 1998 estableció:

“3.2.2 RESPONSABILIDAD DEL OR EN LA PLANEACIÓN DE SU SISTEMA.

El OR es responsable de elaborar el Plan de Expansión del Sistema que opera, de acuerdo con el Plan Estratégico, el Plan de Acción y el Plan Financiero de que trata la Resolución CREG 005 de 1996.

El Plan de Expansión del OR deberá incluir todos los proyectos que requiera su Sistema, considerando solicitudes efectuadas por terceros y que sean viables en el contexto de su Plan Financiero.

3.2.3 RESPONSABILIDAD POR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS INCLUIDOS EN EL PLAN DE EXPANSIÓN DEL OR.

El OR es el responsable por la ejecución del Plan de Expansión de la red que opera, definido de acuerdo con lo establecido en el numeral anterior, en relación con la construcción de nuevas líneas, subestaciones y equipos que tengan carácter de uso general.

Si el OR incumple con la ejecución de un proyecto previsto en su Plan de Inversión (Ver Artículo 2o de la Resolución CREG 005 de 1996), el proyecto correspondiente podrá ser desarrollado por el Usuario interesado o por un tercero, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo 9 de la presente Resolución”.

Promotor podrá desarrollar los proyectos en los siguientes escenarios: i) cuando el Distribuidor incluyó el proyecto de expansión dentro de su Plan de Inversión e incumple en su ejecución; y ii) cuando el Distribuidor *“presente limitaciones de tipo financiero que le impidan la ejecución de las obras con la oportunidad requerida”* por el Promotor⁵⁰.

5.4. Firma del contrato de conexión

En este numeral, el último del Manual, se analizará el contenido del contrato de conexión de conformidad con la regulación vigente; y frente a aquellos temas adicionales que podrían ser negociados antes de la firma del contrato, tales como las pérdidas técnicas ocasionadas por la puesta en operación del proyecto y los costos de conexión, se aplicarán los principios contenidos en la Ley 142 de 1994.

Al exigir la regulación que el contrato se firme en un plazo de tan solo 30 días, es recomendable que los Transportadores tengan minutas de contratos. Finalmente, se analizará la obligación de otorgar la garantía de capacidad de transporte y la facultad de i) los Transportadores de retirar dicho derecho por su falta de otorgamiento; y ii) XM S.A. E.S.P. de ejecutar la mencionada garantía.

5.4.1. Contenido del contrato de conexión y término para su celebración

En cuanto al contenido del contrato de conexión, es necesario aclarar que la Resolución CREG 025 de 1995 establece una información básica⁵¹ que este debe contener. Adicionalmente, el numeral 4.3 del Código de Conexión señaló que en este documento se deben incluir aspectos económicos, jurídicos y técnicos que regirán la conexión⁵². En otras palabras, la regulación vigente concede un amplio margen para que las partes pacten las condiciones que deben regir su relación contractual. Adicionalmente, la Resolución CREG 106 de 2006 dispone que en el contrato de conexión las partes podrán incluir las garantías que consideren necesarias *“para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones”*. Por último, es preciso resaltar que el numeral 1.7 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 dispone un plazo de 30 días para que las partes firmen el contrato, contados a partir de la *“fecha de remisión del concepto por parte de la UPME”*.

Como se puede apreciar, la suscripción del contrato de conexión implica abarcar una cantidad importante de aspectos en 30 días, tal y como lo exigen el numeral 1.7 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006. En consecuencia, la Superservicios considera que

⁵⁰ El numeral 4.4.4. del Anexo General señala que *“Las Redes de Uso General que se requieran para la conexión del Usuario son responsabilidad del OR. No obstante, en el caso en que el OR presente limitaciones de tipo financiero que le impidan la ejecución de las obras con la oportunidad requerida por el Usuario, tales obras podrán ser realizadas por el Usuario; en este caso, se aplicará lo dispuesto en el Capítulo 9 del presente Reglamento”*.

⁵¹ El numeral 6 del Código de Planeamiento de la Resolución CREG 025 de 1995 dispone lo siguiente: *“El Contrato de Conexión, tanto para conexiones nuevas como para existentes, deberá incluir la siguiente información básica: (...)”* (Énfasis agregado).

⁵² El numeral 4.3 del Código de Conexión señala lo siguiente: *“En el Contrato de Conexión se consignarán todas las obligaciones económicas, técnicas, jurídicas que sean aplicables entre Usuario y Transportador en el sitio de conexión y se establecerán los límites de propiedad de los equipos y de los predios”*.

una forma de facilitar el acceso a la red, tal y como lo impone el numeral 6 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994, sería que los Transportadores desarrollen minutas de este tipo de contratos, y así lograrían también agilizar el procedimiento y reducir costos de transacción.

Adicionalmente, la regulación prevé que los Transportadores puedan retirar la capacidad de transporte al Promotor cuando este último incumpla el plazo para suscribir el contrato de conexión. El texto de la regulación es el siguiente: “[e]l no cumplimiento del plazo para firmar el Contrato de Conexión, por parte del agente que requiere la conexión, no obligará al Transportador a mantener la capacidad de transporte asignada y ésta podrá ponerse a disposición de otro solicitante”.

Sin embargo, considera la Superservicios, a partir del principio de libre acceso contenido en el Título Preliminar de la Ley 142 de 1994, que esta facultad no debería ser entendida como absoluta. En desarrollo de la obligación del Transportador de facilitar el acceso a la red que ellos mismos administran, no podrían retirar la capacidad de transporte asignada cuando las causas para el retraso en la firma del contrato son imputables al Transportador. Para la Superservicios, el contenido de la norma antes mencionada, exige por parte del Transportador, un análisis riguroso para identificar aquellos eventos en donde el contrato de conexión no se haya podido llevar a cabo por razones imputables al Promotor.

Lo anterior tiene sustento en el hecho que el contrato de conexión es un negocio jurídico bilateral que establece derechos y obligaciones para ambas partes, los cuales deben ser convenidos. Así las cosas, los criterios para dar uso a esta facultad deben ser debidamente justificados, objetivos y tendientes a demostrar la buena fe precontractual⁵³.

En este orden de ideas, la Superintendencia entiende que la suscripción de este tipo de contratos no es una tarea sencilla y que puede implicar cierto nivel de complejidad. Por lo tanto, para la Superintendencia sería un motivo de preocupación que cualquier dificultad o discrepancia en los términos en los que se deba suscribir el contrato automáticamente sea calificado como un incumplimiento por parte del Promotor en los términos del numeral 1.7 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006, sin considerar el origen de las demoras.

5.4.2. Garantía de reserva de capacidad de transporte

⁵³ En relación con la buena fe en la fase precontractual de los negocios jurídicos, el artículo 863 del Código de Comercio señaló lo siguiente:

“Las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa en el período precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen”.

La anterior disposición implica la existencia de ciertas obligaciones en cabeza de cada una de las partes de la relación precontractual. Sobre este artículo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia manifestó lo siguiente en sentencia del 12 de agosto de 2002:

“(D)es de luego que en el marco del Código de Comercio, y en relación con el caso concreto, la controversia sobre el tipo de responsabilidad está claramente definida, porque como ya se anotó, el artículo 863 consagra un principio general de responsabilidad durante el período precontractual, sea este, de meras tratativas o de oferta seguida de aceptación que no perfeccionan el contrato, bien porque es solemne, ora porque es real. Responsabilidad esta que aparece aún con independencia del surgimiento de un ‘vínculo jurídico’, pues basta que el perjuicio provenga de un actuar no guiado por la ‘buena fe exenta de culpa’, según lo declara el artículo 863”.

El artículo 4 de la Resolución CREG 106 de 2006 define las características específicas que debe reflejar estas garantías. Ahora bien, en cuanto a la constitución de la misma, el numeral 1.7 del anexo de la norma mencionada, señala que el Promotor deberá entregar la garantía a XM S.A. E.S.P., en su calidad de Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales de energía eléctrica, a la fecha de la firma del Contrato de Conexión.

Adicionalmente, el artículo 1.7 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006⁵⁴ establece dos eventos en los cuales XM S.A. E.S.P. puede hacer exigible las garantías: i) si el Promotor desiste de la ejecución de su proyecto o ii) el proyecto no entra en operación en la fecha establecida en el contrato de conexión con, por lo menos, el 90% de la capacidad asignada. Ahora bien, la Superservicios ha identificado que la interpretación de la segunda causal puede causar incertidumbre.

Sobre este punto, es necesario tener en cuenta lo manifestado por la CREG dentro del Documento 106 de 2006 al ser consultado sobre la posibilidad de hacer efectiva la garantía en aquellos eventos en donde el proyecto no entre en operación en la fecha definida en el contrato de conexión.

El numeral 8 del Documento CREG 106 de 2006 señaló la siguiente pregunta realizada a la CREG:

“De las situaciones que se presentan para que el generador pierda el derecho a la capacidad asignada así como el valor depositado por cada kW que se proyecte instalar, es razonable que se aplique para la situación en la que el generador desiste de la ejecución de su proyecto de conexión al STN, STR o SDL, pero no para cuando el proyecto de generación no entre en operación en la fecha establecida en el Contrato de Conexión.

En este último caso pueden presentarse inconvenientes, no imputables al generador, tales como: incumplimientos de los contratistas, fuerza mayor o caso fortuito, que lleven a que éste se retrase y que no se cumpla con la fecha prevista en el contrato, sin que esto implique que el proyecto no entrará en operación. Por tal razón se le debe conservar la capacidad asignada y no perder (SIC) el valor depositado.

En estos casos se deberían considerar procedimientos alternativos, como por ejemplo:

- *Permitir una holgura de tiempo razonable para la puesta en operación del proyecto.*
- *Establecer un procedimiento de conciliación entre las partes involucradas (generador, transportador, ASIC, UPME, CREG) para*

⁵⁴ El numeral 1.7 del anexo de la Resolución CREG 106 de 2006 señaló lo siguiente: “(...) **Si el generador desiste de la ejecución de su proyecto de conexión al STN, STR o SDL o el proyecto de generación no entra en operación en la fecha establecida en el Contrato de Conexión, con por lo menos el 90% de la capacidad asignada,** se liberará la capacidad de transporte asignada y la UPME podrá tenerla en cuenta para emitir concepto sobre nuevas solicitudes; **se hará efectiva la garantía y el ASIC destinará estos recursos y los rendimientos financieros que generen para disminuir el monto que debe ser recaudado mensualmente por concepto de cargos por uso del STN,** y también para cubrir los costos financieros o de impuestos ocasionados por el manejo de dichos recursos” (Énfasis agregado).

que el generador justifique las causas del retraso y a partir de esto, dar lugar a la modificación del cronograma; si no hay causa justificada se procedería con la sanción.

- *Considerar la posibilidad de una sanción proporcional al perjuicio causado*

R: Dado que la fecha de entrada en operación la acuerdan las partes en el Contrato de Conexión, no se considera necesario definir procedimientos alternativos

En conclusión, considerando que la regulación únicamente establece un plazo de negociación de un mes so pena de perder el derecho de capacidad de transporte, las reglas de la buena fe precontractual aplican en el presente caso. De hecho, una buena práctica sería que los Transportadores tuvieran minutas de los contratos de conexión.