

# La regulación energética

en el sistema jurídico colombiano: el papel de las autoridades ambientales y energéticas en el contexto de las energías renovables\*

## Energy regulation

*in the colombian legal system: the role of environmental and energy authorities in the context of renewable energy*

### Resumen

En este trabajo se sostiene como tesis central que la regulación energética es un mecanismo indispensable para propender por la seguridad del suministro energético, la sostenibilidad del sistema y la protección ambiental. Lo anterior a partir del siguiente problema: ¿Cuál es el papel de las autoridades energéticas y ambientales frente a la regulación energética en el contexto de las energías renovables? La tesis expuesta implica que la regulación energética para hacer de las energías renovables un recurso principal en el sistema energético tanto global como colombiano debe procurar la competitividad de dichas energías en el mercado energético. Es claro que se debe incorporar dentro de la canasta energética, energías limpias que compitan frente a los combustibles fósiles, a partir de la facultad regulativa estatal como prerrogativa pública. El sistema jurídico energético colombiano no incluye en la canasta energética a las energías renovables como componente central, por cuanto la normatividad nacional solo se limita a fomentar las energías renovables sin implementar reformas estructurales al sistema en aras de hacer de las energías renovables el elemento central de la economía colombiana.

**Palabras clave:** Regulación, Regulación energética, Energías renovables, Canasta energética, Autoridades ambientales y Energéticas.

### Abstract

This paper argues as central thesis, energy regulation is a prerequisite for tending towards security of energy supply mechanism, the system's sustainability and environmental protection. This stemmed from the following problem: What is the role of energy and environmental authorities tackle energy regulation in the context of renewable energy? The argument put forward implies that energy regulation to make renewable energy a major resource in the global energy system both as Colombia must ensure the competitiveness of renewables in the energy market. It is clear that should be incorporated into the energy mix, clean energy to compete with fossil fuels, from the state regulatory authority as a public prerogative. The Colombian energy legal system not included in the energy mix to renewable energy as a central component, as the national regulations will only be limited to promote renewable energies without implementing structural reforms to the system in order to make renewables the central element the Colombian economy.

**Keywords:** Regulation, Energy regulation, Renewable energy, Energy mix, Environmental authorities and Energy.

Milton José Pereira Blanco  
Fundación Universitaria Colombo  
Internacional, Colombia

*Profesor de Derecho Administrativo y Teoría General del Derecho de la Fundación Universitaria Colombo Internacional y Teoría de la Argumentación Jurídica y Filosofía del Derecho I de la Universidad de Cartagena. Abogado y Licenciado en Filosofía (C). Magíster en Derecho, Universidad del Norte. Especialista en Derecho Contencioso Administrativo, Universidad Externado de Colombia, y estudiante de la especialización en Derecho del Medio Ambiente de la misma Universidad.*  
mpereiraunicolombo.edu.co  
miltonjosepereirablanca@gmail.com

\* El presente trabajo constituye un avance del marco teórico de la investigación concluida, titulada "Relación entre Energía, Medio Ambiente y Desarrollo Económico a partir del Análisis Jurídico de las Energías Renovables en Colombia" de la cual el autor es investigador principal, y fue dirigida por el Doctor en Derecho Carlos Javier Velásquez Muñoz. Este trabajo se encuentra adscrito a la línea de investigación denominada Asuntos públicos y administración de justicia del Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política de la Universidad del Norte.

**Recibido:**  
4 de mayo de 2015  
**Aceptado:**  
21 de septiembre de 2015

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizan los alcances de la regulación energética en el sistema jurídico, a partir del papel de las autoridades ambientales y energéticas en el contexto de las energías renovables. Lo anterior a partir del problema jurídico planteado, en referencia a ¿cuál es el papel de las autoridades energéticas y ambientales frente a la regulación energética en el contexto de las energías renovables?. El sistema jurídico energético colombiano no incluye en la canasta energética a las energías renovables como componente central, por cuanto la normatividad nacional solo se limita a fomentar sin implementar reformas estructurales al sistema en aras de hacer de las energías renovables el elemento central de la economía colombiana.

Lo anteriormente señalado, nos lleva a decir que el derecho energético colombiano actual carece de fundamento y bases orgánicas. Las energías renovables son el elemento estructural del derecho energético ambiental, ya que son ellas quienes articulan al medioambiente, la energía y al desarrollo económico.

La regulación energética para hacer de las energías renovables un recurso principal en el sistema energético tanto global como colombiano debe procurar la competitividad de dichas energías en el mercado energético. Es claro que se debe incorporar dentro de la canasta energética, energías limpias que compitan frente a los combustibles fósiles, a partir de la facultad regulativa estatal como prerrogativa pública.

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, su contenido se ha dividido en tres apartes, ordenados de la siguiente manera: El primer aparte denominado: Regulación energética en el sistema jurídico: Concepto e importancia. El segundo aparte se titula: Papel de la regulación energética en el sistema jurídico colombiano. El tercer y último aparte abordó el tema: Autoridades energéticas y ambientales frente a la regulación energética en materia de energías renovables. Para llegar a las conclusiones planteadas fue necesario acudir a bibliografía nacional e internacional, incluidos los documentos oficiales.

## I. REGULACIÓN ENERGÉTICA EN EL SISTEMA JURÍDICO: CONCEPTO E IMPORTANCIA

Para analizar este aparte, se estudian los conceptos de regulación en sentido general, y regulación energética, en particular. Es importante señalar, que compartimos lo sostenido por Marín Hernández (2009) en cuanto a que la regulación hace parte de la potestad reglamentaria y no es como la existencia de normas regulatorias propiamente dichas.

El término regulación, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, hace referencia a *precisar o determinar las normas*. Sobre el particular el profesor Marín Hernández (2009) sostiene que:

La regulación constituye un mecanismo del Estado para asegurar la eficiencia especialmente económica allí donde las fuerzas del mercado o de otra

índole no pueden conseguirla y, en consecuencia, se advierten distorsiones como el monopolio, la competencia excesiva, la competencia imperfecta y las externalidades.

En este mismo sentido, el profesor Rivero Ortega (2001, p.23), opina que la regulación “es el nuevo paradigma del intervencionismo público sobre la economía, ya que tiene el protagonismo que en otras épocas históricas correspondía a la planificación, al servicio público o a la empresa pública, técnicas que por otro lado no han desaparecido del panorama administrativo, pero que sí han experimentado mutaciones en algunas de sus características”. Se debe señalar que la técnica de la regulación se impulsa como el título de intervención estatal en la economía por excelencia, el cual ha ocupado en la actualidad el lugar que en su época tuvo el servicio público (Polo, 2008, p.15).

La regulación es una función de intervención estatal que permea diversos campos conforme a las políticas públicas que el Estado regulador considere indispensable regular para el cumplimiento de sus cometidos sociales (Montes Alvarino, 2011, p.2). En este mismo sentido, Oñate Acosta (2007, p.30), define la regulación como un “conjunto de técnicas que permiten instaurar y mantener un equilibrio económico óptimo en un mercado que no es capaz por sí mismo de producirlo”.

La doctrina encaja a la regulación dentro de las nuevas formas de emprender la acción pública, pues, Carrillo Rodríguez (2009,

p.143), explica que “después de ser un Estado gendarme, pasar por un Estado garantista y generador de bienestar, el Estado se ha venido concentrando en aumentar su capacidad para regular. Desde entonces se observa una modalidad de la función estatal que tiene profundas transformaciones en el diseño institucional y en la efectividad regulativa. (...) la experiencia colombiana puede corroborar la tendencia y el énfasis en la función regulativa del sector público, bien para los servicios públicos domiciliarios o para los bienes que comprometen el bienestar colectivo”.

Dentro del sistema constitucional colombiano encontramos los cimientos de la regulación en artículos 365 y 370, los cuales señalan que los:

Art. 365. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la **regulación**, el control y la vigilancia de dichos servicios (*resaltado fuera de texto*).

Art. 370. Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

Lo anterior evidencia claramente que la regulación es una de las principales funciones del

Estado dentro del actuar en la economía, por cuanto es una función que siempre se debe mantener. La Ley 142 de 1994 hace referencia a la noción de regulación, aunque limitada al concepto de servicios públicos domiciliarios. Expresa textualmente:

14.18. Regulación de los servicios públicos domiciliarios. La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos.

En este mismo sentido, el artículo 68 de la Ley 142 de 1994, se refiere a que:

El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta Ley, por medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta Ley. Las normas de esta Ley que se refieren a las comisiones de regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones.

Sobre el particular, la jurisprudencia colombiana de la Corte Constitucional señaló en Sentencia C-150/2003 que la función estatal de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social. El ejercicio de la función de regulación obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia. La regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socioeconómica respectivo. La función de regulación usualmente exige de la concurrencia de, a lo menos, dos ramas del poder público y es ejercida de manera continua por un órgano que cumple el régimen de regulación fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades.

De igual forma, la Corte Constitucional en Sentencia C-1162/2000, explicó que:

La regulación es una forma de intervención estatal en la economía, y se convierte en una eficaz herramienta constitucional tendiente a evitar que la sola operación de las leyes del mercado pueda desdibujar los fines sociales de nuestro Estado (Preámbulo, artículos 1, 2, 333, 334, 365, 367 y 370 CP) (...) es tan solo una forma de intervención

estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquellos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias. Las atribuciones pertinentes se deben ejercer respetando la ley, el reglamento y las directrices del Gobierno, a través de los respectivos ministros\*.

Lo anterior quiere decir que la regulación constituye un mecanismo del Estado para asegurar la eficiencia especialmente económica allí donde las fuerzas del mercado o de otra índole no pueden conseguirla y, en consecuencia, se advierten distorsiones como el monopolio, la competencia excesiva, la competencia imperfecta y las externalidades\*\*.

Es claro que la intervención estatal se justifica cuando el mercado carece de condiciones de competitividad o para protegerlo de quienes realizan acciones orientadas a romper el equilibrio que lo rige, fenómenos que obedecen al concepto de fallas del mercado. En efecto, el análisis de este fenómeno permite concluir que la regulación del mercado por parte de

los órganos respectivos, es uno de los mecanismos de los que dispone el Estado para proporcionar respuestas ágiles a las necesidades de sectores que, como el de los servicios públicos, están sujetos a permanentes variaciones. La corrección del mercado por medio de la regulación es una tarea entre cuyas funciones además de perseguir condiciones básicas de equidad y solidaridad, como ya se analizó, se encuentra la de propender por unas condiciones adecuadas de competitividad (Ibáñez, Jorge, 2003, p.56).

Para cerrar este punto, es importante la opinión del profesor Marín Hernández (2009) acerca de que la regulación no solo consiste en señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, sino que se trata de una función con la amplitud descrita, que, además, no se circunscribe al ámbito de los servicios públicos domiciliarios, al cual alude el citado artículo 370 superior, sino que puede comprender a cualquier otro servicio público no todos ellos domiciliarios, caso, por ejemplo, de la salud, la educación o la administración de justicia; así las cosas, la Carta, a pesar de que reconoce la posibilidad de que los particulares presten servicios públicos, reserva funciones esenciales al Estado en esta materia y en especial le atribuye una competencia general de regulación, genéricamente, esto es, al Estado, sin señalar explícitamente que el plexo de tareas que la regulación conlleva corresponde realizarlas a una determinada institución, lo cual significa que no solo la ley o no solo el reglamento u otra fuente de derecho positivo, en exclusiva, es la llamada a

\* Sentencia C-1162/2000. En suma, el campo de la regulación debe restringirse al desarrollo, con arreglo a la ley, los reglamentos y las políticas gubernamentales, de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado. De suerte que, en economías en las que aquel presenta más imperfecciones, se hace necesaria una mayor regulación.

\*\* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 14 de agosto de 2008 (CP: Mauricio Fajardo Gómez; radicación n.º 11001 03 26 0001999 00012 01 (16230).

regular los servicios públicos, pues la propia Constitución Política distribuye entre diversos órganos estatales varias de las tareas en las cuales consiste la regulación, planteamiento que compartimos.

Lo anterior quiere decir que la regulación es un concepto entrelazado intrínsecamente a la intervención económica para garantizar la eficiencia de un sector, que permite mantener un equilibrio económico.

De conformidad con lo anterior, y precisado el concepto de regulación, se debe entrar ahora a definir qué se entiende por regulación energética. A nuestro juicio, la regulación energética es el mecanismo del Estado para asegurar la eficiencia especialmente económica aplicada al sector energético para procurar un crecimiento económico sostenible y asegurar la competencia, la seguridad, la sostenibilidad, el suministro y el sistema energético.

Lo anterior coincide con lo planteado por la Agencia Internacional de la Energía (AIE) la cual hace alusión a que si los Gobiernos de todo el mundo no toman medidas urgentes para reducir la demanda energética, en 2015 se produciría una crisis en el suministro de petróleo, un aumento todavía mayor de los precios del crudo, y un crecimiento de las emisiones de gas invernadero que provocarían una subida de entre cinco y seis grados de la temperatura global del planeta (...) el mercado energético es el producto de la nueva dinámica económica mundial, uno de cuyos factores explicativos es el peso económico creciente de las economías emergentes, prin-

cialmente asiáticas (Beato & Merino, 2008, p.43).

## II. PAPEL DE LA REGULACIÓN ENERGÉTICA EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO

En este aparte se estudiará el papel de la regulación energética en el sistema jurídico, para efectos de determinar cómo influye la regulación en el sistema energético colombiano.

La regulación a nivel general y en especial en el caso colombiano constituye una forma de intervención estatal en la economía, integrada por un haz de facultades de la más diversa índole normativa, de adopción de decisiones singulares (autorizatorias, sancionatorias, entre otras) o de despliegue de actividades materiales que apuntan a evitar que la sola operatividad de las leyes del mercado pueda desdibujar los fines sociales del Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho –preámbulo y artículos 1º, 2º, 333, 334, 365, 367 y 370 de la Carta; de tal manera la perfilan, por lo demás, tanto la norma de derecho positivo que la define en la Ley 142 de 1994 artículo 14-18 ejusdem, como la exposición de motivos del proyecto que habría de convertirse en el mencionado cuerpo normativo (Marín Hernández, 2009, p.55).

Para el caso de la regulación energética, en el contexto de las energías renovables, esta debe propender por evitar que el mercado energético impida la entrada de otros energéticos a dicho mercado, por cuanto los precios hacen

que las energías renovables no sean competitivas frente a los combustibles tradicionales.

Por tal razón, la intervención estatal no solo debe circunscribirse a fomentar la utilización de las energías renovables, por cuanto tales estrategias serían insuficientes frente al papel del derecho energético ambiental a que se hace alusión en el presente trabajo.

En efecto, la regulación se ejerce no solo con fundamento en las facultades atribuidas al Presidente de la República por el artículo 370 superior, sino también habida consideración de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 365 de la misma Carta Política, por cuya virtud “los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares, pero en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios” (Marín Hernández, 2009, p.64).

En este mismo sentido, alude la Sentencia C-150 de 2003 en los siguientes términos:

El ejercicio de la función de regulación obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia, lo cual no significa que las decisiones sobre qué sector regular, para qué fines específicos ha de ser regulado y con qué instrumentos se llevará a cabo dicha regulación, carezcan de una dimensión política cuya definición corresponde generalmente al Congre-

so de la República. Adicionalmente, la regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de la actividad socioeconómica respectiva.

La función de regulación usualmente exige de la concurrencia de, a lo menos, dos ramas del poder público y es ejercida de manera continua por un órgano que cumple el régimen de regulación fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades\*.

Lo anterior tiene sentido y coincide de manera indirecta con lo planteado por Miguel Efraín Polo, cuando afirma que “el mandato normativo del Estado Social de Derecho exige que las libertades económicas se interpreten bajo las premisas fundamentales de una economía social de mercado, es decir que, aun cuando se permite la libertad para participar o no en las distintas etapas de los procesos productivos o de comercialización, sin barreras artificiales de entrada u otras prácticas restrictivas análogas que dificulten el ejercicio de una actividad económica lícita, su ejercicio se encuentra sujeto a las limitaciones o

\* Corte Constitucional Sentencia C-150/2003.

regulaciones que realice el legislador, siempre y cuando resulten necesarias, razonables y proporcionales, en aras de salvaguardar el bien común, el interés general, la justicia, la equidad y la solidaridad social (CP Arts. 1°, 95, 333 y 334), sin llegar por ello a desconocer o alterar su núcleo esencial.

Para permitir la concurrencia de las libertades económicas y la exigencia constitucional de propender por el logro de una sociedad democráticamente justa, el ordenamiento superior le atribuye al legislador la facultad de intervenir en la economía (CP Arts. 150, 21 y 334). Estas exigencias de razonabilidad legislativa reconocidas por el constituyente, se encuentran previstas como cargas mínimas que debe asumir el Estado por el solo hecho de tener bajo el ámbito general de su competencia, la dirección general de la economía (CP Art. 344).

Ahora bien, frente a lo dicho anteriormente, es pertinente señalar que la observancia de dichas cargas cumple el papel trascendental de permitir verificar que los fines que se pretenden con el señalamiento de condiciones especiales de regulación o con la imposición de restricciones a su alcance, resulten proporcionales y razonables en los términos reconocidos por la jurisprudencia constitucional, es decir, que no solo sean necesarios y adecuados al fin propuesto, sino también que no impliquen el sacrificio de un principio, valor o derecho constitucional de mayor entidad a aquel que se pretende o quiere sacrificar.

Visto lo anterior, se hace necesario resaltar

que “existe una gran variedad de marcos de apoyo a las energías renovables, que pueden clasificarse atendiendo a dos variables: Marcos de apoyo directos, cuyo objetivo básico es el desarrollo de las renovables, o indirectos, que persiguen otro fin pero indirectamente apoyan a las renovables. Marcos de apoyo básico, sin los cuales no es posible el desarrollo de las renovables; o marcos de apoyo complementarios, que por sí mismos no son suficientes para el fomento de la inversión, pero que, como su propio nombre indica, pueden servir de complemento a marcos básicos” (Sáenz de Miera, 2001, p.13).

Frente al papel del derecho energético ambiental, la regulación utiliza como herramienta las actividades de fomento a partir de los marcos de apoyo directo en aras de garantizar la seguridad del suministro, la estabilidad del sistema y la protección ambiental, pero, en sentido estricto, son insuficientes para solucionar los problemas ambientales.

El Estado colombiano no tiene aún una propuesta estructural para efectos de la expansión de las energías renovables, más allá de su fomento como preocupación ambiental; sin embargo, tal como lo demostraremos más adelante, no se evidencia un esquema de trabajo jurídico, ni técnico para propender por la seguridad del suministro energético y la diversificación de las fuentes a partir de las energías renovables, frente a la crisis energética.

Es necesario anotar que una de las principales dificultades del regulador en el caso de las



energías renovables es el conocimiento preciso de los costes de generación y, muy especialmente, su evolución en el tiempo, tanto por incremento de la eficiencia de la tecnología existente como por el desarrollo de nuevas tecnologías. En este escenario de incertidumbre, los marcos anteriormente descritos llevarían a resultados diferentes (Sáenz de Miera, 2001, p.14).

Es importante decir que lo que genera mayores utilidades (económicas) para los actores del sector energético no siempre es la mejor alternativa para el ambiente, ya que, recordemos, la económica actúa con fundamento en la eficiencia pero desde el punto de vista económico (Ravina, 2008, p.76), y esto no se fundamenta en el beneficio de todos y el bien común; por el contrario, las leyes del mercado generan fallas en este que afectan la competencia y los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, los fallos del mercado justifican la intervención de la economía por parte del Estado, en virtud a que este posee una serie de instrumentos y competencias que le permiten emprender acciones con miras a corregir las fallas en la eficiencia.

La literatura económica señala que se presentan seis situaciones en las que la eficiencia no se consigue: la falta de competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, el fallo de la información y los fallos ocasionados por paros, la inflación, y otros desequilibrios económicos. Dos situaciones adicionales pueden justificar la intervención: la redistribución de la renta y los

bienes meritorios (Carrillo Rodríguez, 2009, p.146).

En efecto, la regulación energética toma mucha relevancia por cuanto la actividad regulativa fija los criterios y parámetros en los cuales se desenvuelve el sector energético. Este sector debe ser intervenido constantemente debido a sus graves afectaciones ambientales. Así mismo, se debe señalar, tal como se ha hecho a lo largo de este trabajo, que dichas afectaciones no son solo ambientales, sino también de seguridad del suministro y sostenibilidad del sector energético. Es claro que la regulación energética define el papel del Estado frente al sector energético y las energías renovables. Lo anterior con la finalidad central de hacer competir a las energías renovables en igualdad de condiciones con los combustibles fósiles.

### **III. AUTORIDADES ENERGÉTICAS Y AMBIENTALES FRENTE A LA REGULACIÓN ENERGÉTICA EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES**

En este punto trataremos las competencias de las diferentes autoridades ambientales y energéticas en el marco de la regulación energética y su relación con la protección ambiental, la seguridad del suministro y la sostenibilidad del sector energético. Es importante aclarar que el rastreo que se realizó frente a la normatividad señala a las competencias con relación a la regulación en sentido amplio.

Las autoridades a que se hace alusión en este trabajo, son las siguientes: Ministerio de Mi-

nas y Energía, Ministerio del Medio Ambiente, Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), entendiendo el término autoridades en virtud de lo señalado en los artículos 1 y 2 de la Ley 1437 de 2011.

El Ministerio de Minas y Energía tiene claramente señaladas las funciones y objetivos en el Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012 modificado por el Decreto 1617 de 2013. Dentro de las competencias señaladas a este Ministerio no se evidencia una función directa de dicha autoridad tendiente a convertir a las energías renovables en instrumentos energéticos competitivos frente a los combustibles fósiles. Las energías renovables están pensadas como instrumentos de exploración y medios para ser mezcladas con otras energías combustibles, sin embargo, no se evidencia una función de la máxima autoridad energética tendiente a incluir a las energías renovables como fuentes energéticas propias y centrales dentro del sistema energético colombiano.

En cuanto al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Ley 99 de 1993, en el artículo 5 señaló sus funciones. De las cuales se infiere que fueron pensadas como funciones reglamentarias al tema ambiental netamente pero a partir de un enfoque preventivo, de control y sancionatorio. El numeral 8 del artículo 5 en cita faculta al Ministerio para evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo,

su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medioambiente y de los recursos naturales renovables y a realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos multas e incentivos con él relacionados. Vale recordar que sus funciones son fundamentales en cuanto al tema energético, por cuanto este órgano del sector central de la rama ejecutiva, es el que debe fijar los criterios de protección ambiental y su relación con el desarrollo. Sin embargo, no existe una función directa de dicho Ministerio en cuanto a la exigibilidad de estos instrumentos energéticos como medios para la protección ambiental.

Entre otras autoridades energéticas, no menos importante, tenemos la Comisión de Regulación de Energía y Gas y la Unidad de Planeación Minero Energética. En la Ley 142 de 1994 en el artículo 74 se señala como función de la CREG la de regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia, la de expedir regulaciones específicas para la auto-generación y cogeneración de electricidad y el uso eficiente de energía y gas combustible por parte de los consumidores y establecer

criterios para la fijación de compromisos de ventas garantizadas de energía y potencia entre las empresas eléctricas y entre estas y los grandes usuarios y establecer el reglamento de operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del sistema interconectado nacional y para regular el funcionamiento del mercado mayorista de energía y gas combustible.

Dentro de las competencias de la UPME encontramos: la de evaluar la conveniencia económica y social del desarrollo de fuentes y usos energéticos no convencionales, así como el desarrollo de energía nuclear para usos pacíficos, en virtud de lo señalado en la Ley 143 de 1994. Con relación al Decreto 1258 de 2013 encontramos como competencia de la UPME con ocasión al tema objeto de investigación, la de planear las alternativas para satisfacer los requerimientos mineros y energéticos, teniendo en cuenta los recursos convencionales y no convencionales, según los criterios tecnológicos, económicos, sociales y ambientales\*.

A nuestro modo de ver, si bien la promoción y el fomento de las energías renovables por parte de los Estados, es una forma de regulación energética, pues, son dichas actividades de fomento instrumentos normativos y materiales que promueven la protección ambiental, no es esta la medida más efectiva de regulación para efectos de la salida a la crisis

---

para crear líneas de investigación y desarrollo tecnológico en el uso racional y eficiente de la energía y/o fuentes no convencionales de energía, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial. (e) Documento Conpes 3442, el cual hace referencia a Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático. (f) Decreto 1609 de 2002, por el cual se reglamenta el manejo y transporte terrestre automotor de mercancías peligrosas por carretera. (g) Resolución 8.1013 de Ministerio de Minas y Energía por la cual se estructura el procedimiento de reportes de información derivados del "Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos", suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo del 19 de noviembre de 1976. (h) Decreto 4741 de 2005. Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral. (i) Resolución 186 Ministerio del Medio Ambiente, por la cual se adoptan metas ambientales de que trata el literal j) del artículo 6 del Decreto 2532 de 2001 y el literal e) del artículo 4 del Decreto 3172 del 2003. (j) Decreto 291, por el cual se modifica la estructura del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, y se dictan otras disposiciones. (k) Decreto 2501, por medio del cual se dictan disposiciones para promover prácticas con fines de uso racional y eficiente de energía eléctrica. (l) Decreto 3450 de 2008, el cual señala en el artículo 1: los usuarios del servicio de energía eléctrica sustituirán, conforme a lo dispuesto en el presente decreto, las fuentes de iluminación de baja eficacia luminica, utilizando las fuentes de iluminación de mayor eficacia luminica disponibles en el mercado. Así mismo, el artículo 3 señala que el Ministerio de Minas y Energía establecerá los mecanismos de seguimiento y control para el cumplimiento del presente decreto. (ll) Resolución 551 de 2009, "Por la cual se adoptan los requisitos y evidencias de contribución al desarrollo sostenible del país y se establece el procedimiento para la aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que optan al Mecanismo de Desarrollo Limpio -MDL- y se dictan otras disposiciones. (m) Resolución 1499 de 2011 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Minas y Energía, por medio del cual se modifica el artículo 4 de la Resolución 898 de 1995, la cual señala artículo 1: modifica artículo 4 de la Resolución 898, adiciona una tabla para determinar la calidad ambiental de los combustibles diésel y bajarlo a partir del diésel renovable en los hornos de caldera de uso comercial e industrial y en motores de combustión interna de vehículos automotores.

\* Para mayor ilustración, nos permitimos señalar normas importantes expedidas por las autoridades energéticas y ambientales sobre la protección ambiental, la seguridad del suministro y la sostenibilidad del sector. Así: (a) Resolución 18-0947 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, la cual hace referencia a la adopción del factor de emisión de gases con efecto de invernadero para los proyectos de generación de energía eléctrica conectados al sistema de interconectado nacional. (b) Resolución 898 de 1995 por medio de la cual se regulan los criterios de calidad de los combustibles líquidos y sólidos utilizados en hornos y calderas de uso comercial e industrial y en motores de combustión interna para vehículos automotores. (c) Decreto 1530 de 2002, el cual señala en el artículo 1 y siguiente Calidad de los combustibles en cuanto al contenido de plomo, azufre y otros contaminantes. (d) Decreto 3683 de 2003, el cual hace referencia al artículo 13. Estímulos para la investigación. Colciencias, a través de los Programas Nacionales del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que sean pertinentes, desarrollará estrategias y acciones en conjunto con otras entidades,

energética, por cuanto se requiere de medidas idóneas que permitan el ingreso de las energías renovables en la canasta energética en competencia y así estructurar el sistema energético colombiano a partir de energías renovables. Tal como se ha sostenido a lo largo de este trabajo, las actividades de fomento no son suficientes para estructurar un sistema energético a partir de las energías renovables y reafirmar la inexistencia del derecho energético-ambiental colombiano.

En efecto, el papel de las autoridades energéticas y ambientales frente a los problemas del sector energético es fundamental y debe orientarse primeramente hacia la fijación de políticas que definan el rumbo de este sector, a partir de la edificación de una estructura energética que permita el ingreso dentro de la canasta energética a las energías renovables de manera competitiva. En el Libro Verde de la Comisión Europea titulado *Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*, se indica que la Unión Europea debería intentar solucionar el problema de la dependencia energética con una estrategia de seguridad del abastecimiento energético destinada a reducir los riesgos de esta dependencia externa. No en vano, la UE cubre sus necesidades energéticas en un 50 % con productos importados y, si no se actúa, en 20 o 30 años esa dependencia crecerá hasta el 70 %. Más grave es el caso español, en el que la dependencia actual es del 80 %. (...) La seguridad de suministro está relacionada con la seguridad geopolítica, pues los combustibles fósiles proceden en gran medida de países inestables y de cárteles, y no son almacenables en canti-

dades significativas. Lo contrario ocurre con el combustible nuclear, que procede de países o regiones estables y fiables en todas sus fases de minería, conversión y enriquecimiento y que, dada su intensidad energética y su bajo impacto relativo en el coste final del producto, es susceptible de ser almacenado en cantidades significativas por volumen y coste financiero (Martínez Corcoles, 2010, p.15).

En síntesis, no se evidencia una función directa de las autoridades energéticas tendiente a hacer dentro del mercado energético colombiano de las energías renovables, energías competitivas; más aun, sabiendo que son mecanismos que se estructuran a largo plazo. Si bien, el Estado colombiano ha utilizado las actividades de fomento, dichas herramientas no son suficientes, por cuanto debe incluir a mediano plazo herramientas estructurales y fundamentales de su sistema energético.

#### IV. CONCLUSIONES

Frente al problema jurídico planteado, esto es, ¿cuál es el papel de las autoridades energéticas y ambientales frente a la regulación energética en el contexto de las energías renovables? es necesario señalar que la regulación energética es una herramienta jurídica eficiente para hacer de las energías renovables un recurso principal en el sistema energético tanto global como colombiano, para efecto de procurar la competitividad de dichas energías en el mercado energético.

A través de la actividad regulatoria se debe propender por incorporar en la canasta ener-

gética, energías limpias que compitan frente a los combustibles fósiles.

El sistema jurídico energético colombiano no incluye en la canasta energética a las energías renovables como componente central, por cuanto la normatividad nacional solo se limita a fomentarlas sin implementar reformas estructurales al sistema en aras de hacer de las energías renovables el elemento central de la economía colombiana. En otras palabras, la política energética ambiental y del sistema jurídico energético en materia de energías renovables es deficiente debido a la falta de centralización de las energías renovables como eje del sistema energético, impidiendo la competitividad de dichas energías en el mercado energético.

Para el caso de la regulación energética, esta debe propender por evitar que el mercado y la canasta energética impida la entrada de otros energéticos a dicho mercado, por cuanto los precios hacen que las energías renovables no sean competitivas frente a los combustibles tradicionales. Por tal razón, la intervención estatal no solo debe circunscribirse a fomentar la utilización de las energías renovables, por cuanto tales estrategias serían insuficientes frente al papel del derecho energético-ambiental a que se hace alusión en el presente trabajo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alba Hidalgo, D., Menéndez Pérez, E. & Ramirez Piris, N. (n.d.). *Energía, Medioambiente y Desarrollo Sostenible en la Unión Europea*.

Álvarez Gómez, J. & Alonso González, A. (2006). Noción de crecimiento y desarrollo económico. *Revista Galega de Economía*.

Buskañán Walker, F. *Efectos de la entropía urbana en el coste energético del transporte urbano*.

Beato, P. & Merino, P. A. (2008). Las necesidades de intervención en el sector energético en un contexto de crecimiento económico. In C. N. *Energía y Regulación en Iberoamérica*. (p.869). Pamplona: Thomson-Civita.

Betancourt, L. I. (2009). *Perspectiva. Energías Renovables: Marco Jurídico en Colombia*.

Caballero Miguel, G. (2002). Economía Ambiental: Perspectiva Institucional. *Revista Galena Económica*, 11(2), 1-13.

Carrillo Rodríguez, J. (2009). Políticas Públicas Regulatorias. Teoría y experiencia en el pilar ambiental. En *Regulación Energética y Medio Ambiente* (pp. 133-147). Colombia: Ediciones Uninorte.

Ceballo Ángel, L. I. & Valbuena Pájaro, M. (2010). A Los biocombustibles y los problemas asociados al medioambiente y la seguridad alimentaria. *Fragua*, pp.35-43.

Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental (2011). *Cambio Global España 2020/50. Energía, economía y sociedad*. Asturias.

- Centro Superior de estudios de la Defensa Nacional (2008). *La crisis energética y su repercusión en la economía. Seguridad y defensa nacional*.
- Comisión Brundland (1987). *Nuestro futuro común*.
- Corominas, J. (2008). Crisis energética y cambio climático: ¿Problema u Oportunidad? En E. A. Capdevila Laia, *Cambio climático y crisis energética* (pp. 55-66). Catalunya: Gráficos El Rey S.L.
- Del Río González, P. (2011). *Los efectos sobre la innovación de los instrumentos de promoción de las energías renovables. Cambio climático: Aspectos Económicos e Internacionales*.
- Durán Ruiz, F. J. (2009). La imbricación entre la política energética y ambiental en la Unión Europea y las energías renovables. En *Regulación energética y medioambiente*. Colombia: Ediciones Uninorte.
- Estrada Gasca, C. y otros (2010). Las energías renovables: La energía solar y sus implicaciones. *Revista Digital Universitaria*, 1-27.
- Fernández Sandoval, P. (2011). *Reto Europeo: La eficiencia energética en edificios*.
- González Arias, A. El concepto de energía en la enseñanza de las ciencias. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1-6.
- Hernández Marín, M. A. (2009). El sector energético en Europa: Hacia una Europa más verde. En *Regulación energética y medioambiente* (pp.265-293). Colombia: Ediciones Uninorte.
- Hernández Mendible, V. (2013). *Regulación comparada de energías renovables*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Iranzo Martín, J. E. (2008). La energía en España: un reto estratégico. *Economía de Energía*, 141-154.
- Iranzo Martín, J. E. & Colinas González, M. (2008). *La energía en España: Un reto estratégico*. Vol. 282.
- Jiménez Beltrán, D. (2002). "Energy and environment in the European Union". Luxembourg. In *Office for Official Publications of the European Communities*, No. 31.
- Martínez Corcoles, F. (2010). *Las energías nuclear y renovables en la cesta del suministro energético*.
- Martínez Fernández, M. (2010). Planeación energética en México y sus futuros. *Revista Digital Universitaria*, 1-24.
- Marín Hernández, H. A. (2009). Norma Regulatoria: ¿mito o realidad? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 3, 27-66.
- Mera Vásquez, M. T. (2008). Teoría Económica de los Derechos de Propiedad. En M. T. Mera Vásquez & F. Gómez Camacho, *De economía y pensamiento económico* (pp.389-408). España.

- Ramírez Laureano, E. y otros (2008). *El uso de energía limpia y su importancia en la conservación del medio ambiente*. Ediciones Madrid, Nueva Jurídica.
- Sánchez Pérez, G. (2002). Desarrollo y medio ambiente. Una mirada a Colombia. *Economía y Desarrollo*, 1, 79-98.
- Velásquez Muñoz, C. (2009). Análisis de los desarrollos político-normativos realizados por la Unión Europea y el Estado colombiano para el fomento y uso de las energías alternativas. En *Regulación Energética y Medio Ambiente* (pp.27-71). Colombia: Ediciones Uninorte.
- Velásquez Muñoz, C. (2010). *El desarrollo humano sostenible como mandato constitucional: fundamentos axiológico-normativos vinculantes o simple retórica*. Colombia: Ediciones Uninorte.
- Villanueva Monzón, M. & Hidalgo Nuchera, A. (2003). El despliegue de las energías renovables en España. Necesidad de acciones de política tecnológica. *Economía Industrial*, 103-113.