

Entidad originadora:	Ministerio de Minas y Energía
Fecha (dd/mm/aaaa):	23/07/2026
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se expiden lineamientos transitorios para promover la articulación de proyectos de generación de energía eléctrica para la transición energética, los proyectos de expansión del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y la priorización de proyectos de generación de energía eléctrica con potencial restaurativo, en los términos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), de carácter social y se dictan otras disposiciones”
1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN El artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, y que el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. El artículo 22 de la Constitución Política consagra que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, y el Acto Legislativo 01 de 2017 incorporó al ordenamiento constitucional el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN), del cual forma parte la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), cuyo paradigma orientador es la justicia restaurativa, que “preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización” (Acuerdo Final, principios básicos del componente de justicia del SIVJRN, punto 5.1.2). El Acuerdo Final, en el Listado de sanciones del punto 5.1.2 —Justicia—, incluye entre las sanciones propias que podrá imponer el Tribunal para la Paz, dentro de los trabajos, obras y actividades en zonas rurales (literal A, numeral 6), la “Participación/Ejecución de programas de mejora de la electrificación y conectividad en comunicaciones de las zonas agrícolas”. El punto 5.1.3.2 —Acciones concretas de contribución a la reparación— dispone que “el Gobierno Nacional promoverá y pondrá en marcha las medidas necesarias para facilitar que quienes cometieron daños con ocasión del conflicto y manifiesten su voluntad y compromiso de contribuir de manera directa a la satisfacción de las víctimas y de las comunidades, lo puedan hacer mediante su participación en acciones concretas de reparación”. El artículo 2 de la Ley 142 de 1994 establece la facultad de intervención del Estado en los servicios públicos, cuyo propósito obedece, entre otros, a la prestación continua, ininterrumpida y eficiente de dichos servicios.	

El artículo 3 de la Ley 142 de 1994 dispone que constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos, relativas a la promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos, entre otros.

El artículo 8 de la Ley 142 de 1994 establece como parte de las competencias atribuidas a la nación respecto de la prestación de los servicios públicos, asegurar que se realicen en el país las actividades de generación e interconexión a las redes nacionales de energía eléctrica, entre otros;

En línea con las facultades anteriores, el artículo 3 de la Ley 143 de 1994 establece a su turno, que en relación con el servicio público de electricidad al Estado le corresponde, entre otras, alcanzar una cobertura en los servicios de electricidad a las diferentes regiones y sectores del país a través de los diversos agentes públicos y privados que presten el servicio.

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

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 143 de 1994, la generación e interconexión de electricidad, entre las demás actividades de la cadena de prestación del servicio de energía eléctrica, se encuentran destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente, razón por la cual son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario, y de utilidad pública.

El artículo 6 de la Ley 143 de 1994 establece que las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad, entre las que se encuentran las de generación e interconexión, se rigen por los principios de eficiencia, continuidad, adaptabilidad y equidad.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 143 de 1994, el Ministerio de Minas y Energía tiene, entre otras, las funciones de planeación, coordinación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad, con base en las cuales definirá los criterios para el aprovechamiento económico de fuentes convencionales y no convencionales de energía, dentro de un manejo integral eficiente y sostenible de los recursos energéticos del país.

El artículo 33 de la Ley 143 de 1994 establece que la operación del Sistema Interconectado Nacional se hará procurando atender la demanda en forma confiable, segura y con calidad del

servicio mediante la utilización de los recursos disponibles en forma económica y conveniente para el país.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 1715 de 2014, se debe promover el desarrollo y la utilización de fuentes no convencionales de energía, sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía; principalmente, aquellas de carácter renovable en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas, en la prestación de servicios públicos domiciliarios, en la prestación del servicio de alumbrado público y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad de abastecimiento energético.

Los artículos 1 y 2 del Decreto 381 de 2012, “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”, establecen como objetivos de este Ministerio, formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas del sector de Minas y Energía; y como funciones, entre otras, articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía, y formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.

El Ministerio de Minas y Energía, en ejercicio de sus facultades legales expidió la Resolución MME 40311 de 2020, por medio de la cual estableció lineamientos de política pública para la asignación de capacidad de transporte a generadores en el Sistema Interconectado Nacional.

Con fundamento en lo anterior, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expidió la Resolución CREG 075 de 2021 “por la cual se definen las disposiciones y procedimientos para la asignación de capacidad de transporte en el Sistema Interconectado Nacional”.

El artículo 17 de la Resolución CREG 075 de 2021, modificado por el artículo 3 de la Resolución 101 049 de 2024, establece las alternativas con las cuales cuentan los desarrolladores de proyectos clase 1 para solicitar la modificación de la fecha de puesta de operación, FPO, que incluyen la modificación de la garantía para el cubrimiento financiero del tiempo adicional solicitado y la aplicación de causales explícitas que se refieren a la fuerza mayor y a atrasos en la expansión del sistema.

No obstante, no existen en la regulación actual condiciones que permitan reformular los proyectos de generación, cogeneración o autogeneración de energía eléctrica con el fin de darles un alcance restaurativo de tal forma que su desarrollo, construcción y operación permitan contribuir a la restauración del tejido social, la transformación de las dinámicas del territorio y la prosperidad social para el futuro en paz.

El numeral 1.3.1.3 del Acuerdo Final dispone que, “con el propósito de garantizar condiciones de vida digna y mejorar la conectividad”, el Gobierno Nacional “diseñará e implementará un Plan Nacional de Electrificación Rural y un Plan Nacional de Conectividad Rural”, con criterios que incluyen “la ampliación de la cobertura eléctrica” y “la promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades”, así como la asistencia técnica, la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras, la capacitación en el uso adecuado de la energía y la infraestructura necesaria para el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales. Se suprime la invocación del numeral 4.1.2, cuyos objetivos están adscritos al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y resultan impertinentes como fundamento de esta resolución.

Con el fin de contribuir de forma decidida a la materialización de la intención restaurativa a través de la energía, se hace necesario establecer unas condiciones especiales de regulación para facilitar e incentivar la concurrencia de objetivos, mediante la reconversión de proyectos energéticos en iniciativas con vocación restaurativa; es decir que además de cubrir objetivos estructurales del sector energético, materialice actividades concretas de reparación material e integral, mediante Trabajos, Obras o Actividades con Contenido Reparador o Restaurador (TOAR).

El inciso 2 del artículo 38 de la Ley 1957 de 2019 dispone que el Gobierno Nacional promoverá y pondrá en marcha las medidas necesarias para facilitar que quienes cometieron daños con ocasión del conflicto, y manifiesten su voluntad y compromiso de contribuir de manera directa a la satisfacción de las víctimas y de las comunidades, lo puedan hacer mediante su participación en acciones concretas de reparación. El artículo 39 ibidem establece el deber de todos quienes hayan causado daños con ocasión del conflicto de contribuir a repararlos, y los artículos 125 y 141 ibidem asignan a las sanciones una finalidad esencialmente restaurativa y reparadora y definen el componente restaurativo de las sanciones propias, cuya ejecución personal y directa por los comparecientes se materializa mediante Trabajos, Obras o Actividades con Contenido Reparador o Restaurador (TOAR), entre los que se cuentan los programas de mejora de la electrificación.

El artículo 204 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) dispuso que el Gobierno Nacional, a través de sus entidades, adecuará y ofrecerá planes, programas o proyectos, y proveerá las condiciones institucionales necesarias para la implementación de las sanciones propias y medidas de contribución a la reparación que imponga la JEP. Concretamente, el artículo 205 previó la Instancia de Articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP.

El Documento CONPES 4094 de 2022 “LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA IMPLEMENTAR EL ARREGLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS

COMPONENTES DE LAS SANCIONES PROPIAS Y MEDIDAS DE CONTRIBUCIÓN A LA REPARACIÓN” reconoce, entre otras necesidades: (i) la articulación entre la JEP y el Gobierno Nacional; (ii) contar con instrumentos normativos para clarificar competencias y definir condiciones de viabilidad y sostenibilidad; y (iii) contar con una oferta gubernamental adecuada para implementar los componentes de las sanciones propias y las medidas de contribución a la reparación.

La Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, en la Sentencia Interpretativa TP-SA SENIT 8 de 2025 (24 de abril de 2025), precisó que la ejecución de las sanciones propias y de las medidas de contribución a la reparación presupone la existencia de una oferta institucional suficiente de planes, proyectos y programas articulados con los puntos del Acuerdo Final y dinamizados por el Ejecutivo (párrs. 92-93), reiteró la carga del Gobierno Nacional de desarrollarla y ponerla a disposición de los comparecientes (párr. 86) y constató que dicha oferta aún no se ha concretado (párrs. 116-118). Los proyectos de generación reformulados con vocación restaurativa, previa validación de la JEP, constituyen un vehículo para integrar esa oferta: la ejecución personal y directa de los TOAR corresponde exclusivamente a los comparecientes, sin que el desarrollador adquiriera esa condición ni obligación sancionatoria alguna.

El Acuerdo de Órgano de Gobierno de la JEP – (AOG) 011 de 2024 de la JEP, por su parte, fortaleció el Sistema Restaurativo al interior de la Jurisdicción a través del Comité de Articulación del Sistema Restaurativo (COMART) como instancia encargada de la coordinación, orientación y promoción de la implementación de las medidas de contribución a la reparación y de las sanciones propias a cargo de los comparecientes ante la JEP.

El Comité de Articulación del Sistema Restaurativo (COMART) de la JEP, aprobó por unanimidad en su sesión extraordinaria del 26 de marzo de 2026 la ruta de implementación para concretar oportunidades de proyectos energéticos con enfoque restaurativo en los departamentos de Cesar y La Guajira, entre otros departamentos.

Con posterioridad y ocasión a la mencionada aprobación de la ruta en el COMART, la JEP convocó al Ministerio de Minas y Energía a mesas técnicas interinstitucionales para ubicar condiciones habilitantes para el desarrollo de proyectos energéticos con potencial y enfoque restaurativo.

Como ejemplo la población objetivo, tenemos a la Guajira, sin que ello signifique que solo aplica en este lugar. Allí encontramos situaciones de excepcionalidad adicionales como la Sentencia T-302 de 2017 de la Corte Constitucional que declaró un estado de cosas inconstitucional en La Guajira en relación con los derechos al agua, la alimentación, la salud y la participación, y fijó criterios de coordinación interinstitucional, sostenibilidad de las medidas, participación

efectiva de las comunidades y pertinencia cultural que deben observar las intervenciones estatales en ese territorio y esto refuerza la necesidad de una protección adicional y reforzada.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-056 de 2021, declaró exequible una medida de intervención económica en el sector de energía aplicando el test de proporcionalidad de intensidad débil, y reconoció que los instrumentos de fomento económico en este sector no están proscritos por la Constitución y que el trato diferenciado entre agentes, cuando persigue finalidades constitucionalmente legítimas mediante medios no proscritos y potencialmente idóneos, no vulnera per se la libre competencia.

La entrada en operación de los proyectos de generación, cogeneración o autogeneración puede depender de la disponibilidad de obras de expansión del Sistema Interconectado Nacional ejecutadas por terceros, y que el numeral 7 del artículo 4 de la Resolución 40311 de 2020, así como el artículo 17 de la Resolución CREG 075 de 2021, ya reconocen los atrasos en la expansión del sistema como causal para la modificación de la fecha de puesta en operación, de modo que la medida prevista en la presente resolución se inscribe en una causal ya admitida por el ordenamiento y no crea una categoría nueva de agentes.

Conforme al principio de asignación eficiente de riesgos que orienta la regulación del sector eléctrico, cada agente debe asumir los riesgos que se encuentran bajo su control, y que los atrasos en las obras de transmisión ejecutadas por terceros escapan al control de los desarrolladores de generación, por lo que trasladarles íntegramente sus consecuencias regulatorias podría generar señales ineficientes para la inversión.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas ha venido adoptando medidas transitorias relacionadas con la asignación de capacidad de transporte ante situaciones de atraso en los cronogramas que afectan la entrada en operación de proyectos clase 1, entre ellas las contenidas en la Resolución CREG 101 094 de 2025, lo que evidencia la pertinencia de un lineamiento de política que oriente, dentro de las competencias de la CREG, el tratamiento de la dependencia entre la entrada en operación de la generación, cogeneración o autogeneración y la disponibilidad de la infraestructura de transmisión.

Este Ministerio adelanta una modificación de la Resolución MME 40311 de 2020 orientada a optimizar el uso de la capacidad de transporte y los procedimientos de conexión, instrumento que se cita en la presente resolución únicamente a título de antecedente de política pública, sin que los lineamientos aquí previstos modifiquen su contenido ni deriven de ella su fundamento, el cual reposa de manera autónoma en las Leyes 142 y 143 de 1994, en la Ley 1715 de 2014 y en el marco constitucional y legal de la justicia transicional.

Adicional a las situaciones asociadas a los atrasos en la infraestructura de transmisión, se puso de presente la necesidad de habilitar un enfoque restaurativo en los proyectos de generación de energía eléctrica, enfoque novedoso que no ha sido implementado en el sector minero-

energético y que encuentra precedente en la articulación entre instrumentos sectoriales y justicia transicional desarrollada mediante el esquema de Pago por Servicios Ambientales para la Paz previsto en el Decreto 1998 de 2023, por lo que los lineamientos de la presente resolución complementan, de manera coherente y sin modificarlo, el marco de política pública de asignación de capacidad de transporte.

Los lineamientos previstos están dirigidos a aquellos proyectos que cuentan con un punto de conexión asignado y están dispuestos a que su proyecto se desarrolle con un enfoque restaurativo, circunstancia que implica que, si la JEP lo encuentra viable: (i) los comparecientes puedan cumplir con la sanción que se les ha impuesto participando en la ejecución del proyecto; (ii) las víctimas participen en el proyecto, mediante el fortalecimiento de sus capacidades, lo cual habilita condiciones socioeconómicas para su desarrollo.

El propósito de los lineamientos no es asignar un punto de conexión a la JEP ni a los comparecientes ni a las víctimas acreditadas ante esta. Los requisitos aplican únicamente a los desarrolladores que pretendan darle a su proyecto de generación, cogeneración o autogeneración un enfoque restaurativo.

1.1. ANTECEDENTES REGULATORIOS INMEDIATOS

Según el informe de registros activos de proyectos de generación eléctrica, publicado por la UPME en cumplimiento de la Resolución UPME 749 de 2025, corte mayo de 2026, la siguiente tabla presenta el universo de proyectos registrados y dado que los mayores potenciales de renovables se encuentran en la Costa Caribe se presente a modo de ejemplo la participación de los proyectos en los departamentos de la Guajira y Cesar.

Tabla 1 Proyectos de generación de la Guajira y Cesar

Segmento	Proyectos	Capacidad (MW)	Part. (%)
Total nacional registro activo	95	9.043,174	100 %
La Guajira	4	985,9	10,9 %
Cesar	6	657,9	7,28 %
Subtotal Guajira–Cesar	10	1.643,8	18,18 %

Fuente: UPME, Informe de registros activos de proyectos de generación eléctrica (Resolución UPME 749 de 2025).

Composición tecnológica del registro activo nacional:

- Fotovoltaico 68 proyectos, 6.995,84 MW (77,36 %);
- Eólico costa adentro 4 proyectos, 670,0 MW (7,41 %);
- Térmico ciclo abierto 5 proyectos, 639,0 MW (7,07 %);
- Hidráulico filo de agua 16 proyectos, 438,3 MW (4,85 %)

- Eólico costa afuera 2 proyectos, 299,9 MW (3,32 %).

Composición Por estado:

- Fase 1, 38 proyectos y 2.269,174 MW,
- Fase 2 concentra 53 proyectos y 6.464,62 MW; y
- Fase 3, 4 proyectos y 309,4 MW.

Detalle del registro activo en los departamentos de la ruta COMART:

- La Guajira:
 - Chivo Mono I (750,0 MW, fotovoltaico, Fase 2),
 - Parque Eólico Sirius (150,0 MW, eólico costa adentro, Fase 2),
 - Parque Solar Wimke (76,0 MW, fotovoltaico, Fase 2),
 - Tupes (9,9 MW, fotovoltaico, Fase 1).
- Cesar:
 - SC Solar San Martín (240,0 MW, Fase 2),
 - Planta Térmica Drummond (153,0 MW, ciclo abierto, Fase 2),
 - Parque Solar Valledupar (100,0 MW, Fase 2),
 - Pedregal (95,0 MW, Fase 1), Pauto (50,0 MW, Fase 1),
 - San Ángel (19,9 MW, Fase 2).

Las obras de expansión del Sistema de Transmisión Nacional (STN) presentan con frecuencia retrasos en su ejecución y entrada en operación, situación que puede afectar el desarrollo y puesta en servicio de proyectos de generación cuya conexión depende de dicha infraestructura.

En consecuencia, estos retrasos pueden incidir en los cronogramas de ejecución de las obras asociadas a los proyectos de generación y en tal sentido, el cumplimiento de las Fechas de Puesta en Operación (FPO) de las obras de generación que resultan necesarias para garantizar la continuidad, confiabilidad y seguridad en la prestación del servicio de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Tabla 2 Fechas de Puesta en Operación (FPO) de proyectos de generación de Guajira y Cesar

Nombre del proyecto	Fecha de publicación	Fecha de adjudicación	Departamento de ubicación	FPO DSI	Última FPO vigente	Años de retraso
Proyecto La Loma 500 kV Refuerzo Costa Caribe 500 kV Líneas de Transmisión Copey - Cuestecitas	01-10-2014	14-04-2015	Cesar	30/11/2016	31/12/2018	2,1
	09-09-2014	05-02-2015	Cesar	30/09/2018	13/07/2022	3,8
	01-12-2016	12-07-2017	La Guajira	30/11/2020	22/08/2025	4,7

500 kV y Copey - Fundación 220 kV Subestación Colectora 500 kV y líneas asociadas						
	20-06-2017	16-02-2018	La Guajira	30/11/2022	22/04/2026	3,4

Fuente: UPME

Las obras de expansión del Sistema de Transmisión Nacional (STN), especialmente en los departamentos de La Guajira y Cesar, han presentado retrasos que oscilan entre dos (2) a cinco (5) años medidos entre la FPO definida en los Documentos de Selección del Inversionista (DSI) y la última FPO informada por la UPME¹. Como se indicó previamente esta situación afecta los cronogramas de la Fecha de Puesta en Operación (FPO) de diversos proyectos de generación toda vez que los hitos propios de estos proyectos naturalmente terminan teniendo como referencia los hitos de los proyectos de expansión de la transmisión y sus avances.,. Además, todas las modificaciones en la fecha de puesta en operación de los proyectos desembocan en requerimientos de actualizaciones de garantías que no necesariamente corresponden a situaciones causadas por los propios proyectos de generación y son causadas por terceros.

Con relación a estos retrasos, el Operador del Mercado XM en su informe del mes de junio de 2025 “Propuestas del Centro Nacional de Despacho sobre riesgos operativos del SIN2”, llama la atención respecto de los retrasos en los proyectos de transmisión indicando que para dicha fecha, de los 123 proyectos del Sistema de Transmisión Nacional (STN) y del Sistemas de Transmisión Regional (STR), 68 proyectos (55%) tienen un retraso respecto de su FPO original, y entre los riesgos operativos derivados del retraso o la no entrada oportuna de proyectos se encuentran:

“(…) • Riesgo de desatención de demanda por agotamiento de red.
 • Aumento en el requerimiento de generación de seguridad.
 • Susceptibilidad a fenómenos de inestabilidad por baja fortaleza del sistema.
 • Limitaciones a la generación por criterios de seguridad y confiabilidad.
 • Limitación a la capacidad de importación y exportación de las áreas del sistema.
 • Retrasos en la conexión de nueva generación.
 • Retrasos en la conexión de nueva carga.
 (…)”

De los anteriores riesgos se resalta los retrasos en la conexión de nueva generación, sin embargo, como se puede concluir este y los demás se encuentra directamente relacionados con la atención de la demanda. Con lo cual el riesgo en el no desarrollo de los proyectos de generación por causa atribuibles a retrasos en los proyectos de transmisión hace necesario

¹ https://docs.upme.gov.co/PromocionSector/Documents/Documentos-interes-convocatorias/Boletin_convocatorias_UPME_ene-mar_2026.pdf

² <https://www.xm.com.co/operacion/informe-riesgos-operativos>

que se busque una articulación entre los dos proyectos, más precisamente entre los dos cronogramas de desarrollo.

1.2. PROBLEMA JURÍDICO IDENTIFICADO Y NECESIDAD DE INTERVENCIÓN REGULATORIA

El problema consiste en:

Medida A. La regulación vigente no contempla condiciones que permitan reformular proyectos de generación con alcance restaurativo, ajustado a los tiempos participativos de los procesos ante la JEP.

Los proyectos con potencial restaurativo quedan sometidos a las causales generales de modificación de FPO (numeral 7 del artículo 4 de la Resolución 40311 de 2020 y artículo 17 de la Resolución CREG 075 de 2021, mod. CREG 101 049 de 2024), que exigen acreditar circunstancias irresistibles ajenas a la naturaleza participativa y concertada de los procesos restaurativos.

Medida B. Los atrasos en obras de transmisión a cargo de terceros afectan la FPO de los proyectos de generación por causas ajenas a la debida diligencia del desarrollador. La CREG ha adoptado medidas transitorias conexas (Resolución CREG 101 094 de 2025), lo que evidencia la existencia del problema, pero falta un lineamiento de política que articule su tratamiento de manera estable (hito de decisión constructiva, proporcionalidad del ajuste, preservación de la confianza legítima).

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto normativo aplica a los desarrolladores de proyectos de generación, cogeneración o autogeneración que cumplan los requisitos objetivos.

La Resolución no tiene por objeto regular integralmente la ruta restaurativa ni definir el papel de sus participantes, sino establecer condiciones sectoriales para que determinados proyectos energéticos puedan vincularse a dicha ruta. Por ello, que las víctimas no sean destinatarias directas de sus disposiciones regulatorias no significa que estén excluidas del proceso restaurativo. Ellas hacen parte de todo el proceso judicial de principio a fin.

Su participación, para estos efectos, está garantizada por el Acuerdo Final, el artículo 13 de la Ley 1957 de 2019 y, específicamente, por los artículos 4 y 8 del Acuerdo AOG 006 de 2025, que exigen una participación efectiva, accesible, diferencial, informada y dialógica de las víctimas y comunidades durante la formulación de los proyectos. Además, estas iniciativas por lo territorios ya cuentan con las víctimas identificadas y acreditadas ante la JEP. Su relación con los daños y su conexión con los casos investigados por la JEP (Avance judicial).

En consecuencia, el papel concreto de las víctimas está definido actualmente dentro de la ruta restaurativa, conforme al avance judicial, los daños identificados y las particularidades de cada territorio, y no de manera general.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La resolución se expide con base en las facultades del MME que se encuentran contenidas por el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, los artículos 2 y 3 de la Ley 142 de 1994, los artículos 2, 4, 18 Y 33 de la Ley 143 de 1994, los artículos 1, 2 y 5 del Decreto 381 de 2012.

El numeral 1 del artículo 6 de la Ley 1715 de 2014 atribuye al Ministerio la expedición de lineamientos de política energética, los cuales deberán corresponder a lo definido en dicha ley y en las Leyes 142 y 143 de 1994; el numeral 2 ibídem atribuye a la CREG el establecimiento de los procedimientos regulatorios conforme a tales lineamientos; y el artículo 4 ibídem declara la promoción de las fuentes no convencionales de energía renovable como asunto de utilidad pública e interés social.

La disposición no crea una certificación sui generis ni habilita ex novo a la JEP para expedirla; reconoce los soportes documentales que legítimamente se producen, de acuerdo con la etapa de la ruta restaurativa y dentro del ámbito funcional del órgano o dependencia competente.

En este marco, el Comité de Articulación del Sistema Restaurativo (COMART), reglamentado y reformado mediante el Acuerdo AOG 011 de 2024, es la instancia interna encargada de la coordinación, orientación y promoción de la implementación de las medidas de contribución a la reparación y de las sanciones propias a cargo de los comparecientes ante la JEP. Entre sus funciones se encuentran articular los esfuerzos institucionales; orientar la identificación, adecuación y formulación de planes, programas y proyectos; fijar lineamientos operativos; definir espacios, mecanismos o instancias; y emitir los documentos requeridos para el cumplimiento de sus tareas, conforme a los artículos 8, 10, 11 y 12 del referido Acuerdo.

Por consiguiente, una vez que una iniciativa u oportunidad de proyecto haya sido puesta en conocimiento de la JEP conforme a la ruta institucional, el COMART puede adoptar decisiones dirigidas a orientar, articular e impulsar su identificación, estructuración y formulación, y dejar constancia de tales actuaciones en las actas y demás documentos correspondientes. Los antecedentes institucionales documentados en actas aprobadas por el Comité constituyen un referente objetivo de que la JEP puede producir soportes documentales desde las etapas previas de identificación e impulso. Dichas actas no son la fuente de la competencia, sino el instrumento que acredita su ejercicio.

Lo anterior no significa que el COMART sustituya a los despachos judiciales ni que sus actas comporten la aprobación judicial definitiva del componente restaurativo de un proyecto. De acuerdo con el Acuerdo AOG 006 de 2025, la valoración y aprobación del componente restaurativo corresponde exclusivamente a los órganos judiciales competentes. En ese sentido, cuando un soporte documental dé cuenta del “potencial restaurativo” de una iniciativa, esta

expresión debe entenderse referida a su identificación preliminar y a su incorporación o avance dentro de la ruta institucional, sin que ello equivalga a una determinación judicial definitiva.

La trazabilidad documental continúa durante la fase de materialización. El Acuerdo AOG 006 de 2025 establece que la ruta restaurativa comprende las etapas de identificación, impulso, ejecución, monitoreo, verificación judicial, seguimiento y evaluación. Asimismo, dispone que la formulación y ejecución de los proyectos deben desarrollarse mediante mecanismos de coordinación, monitoreo y ajuste que garanticen la participación de las víctimas y las comunidades, la seguridad jurídica de los comparecientes y la debida protección de quienes intervienen, de conformidad con las decisiones judiciales y las particularidades de los territorios y poblaciones afectados por el conflicto armado.

A su vez, las funciones de monitoreo atribuidas a la Secretaría Ejecutiva mediante los Acuerdos AOG 015 de 2023 y AOG 017 de 2025 comprenden, entre otras, la gestión y actualización de la información pertinente; la documentación de los avances y del cumplimiento durante la ejecución de los TOAR, las medidas de contribución a la reparación y las sanciones propias; y la elaboración de registros, informes y alertas para apoyar la verificación judicial. En desarrollo de estas funciones, la participación que efectivamente tenga lugar por parte de comparecientes, víctimas y comunidades podrá quedar respaldada mediante los registros, informes, actas y demás insumos producidos durante la ejecución y el monitoreo, de acuerdo con el avance judicial y las condiciones concretas de cada territorio.

Así, la referencia a un documento expedido por la JEP debe entenderse de manera funcional y conforme a la etapa correspondiente: puede tratarse de un acta del COMART, una decisión judicial, un informe de seguimiento o monitoreo, un registro, una constancia u otro soporte producido por el órgano o dependencia competente. Cada documento acreditará únicamente las actuaciones o circunstancias comprendidas dentro de las funciones de quien lo emite y no podrá reemplazar las decisiones reservadas a la magistratura.

En consecuencia, la disposición no crea una competencia inexistente ni impone a la JEP la expedición de un documento ajeno a sus atribuciones. Se limita a reconocer los soportes documentales que se producen legítimamente dentro de la ruta restaurativa para acreditar las actuaciones adelantadas en sus diferentes etapas. Por tanto, no se configura una vulneración del principio de legalidad o tipicidad, pues no se establece una conducta prohibida, una sanción o una certificación innominada, sino un medio de acreditación documental asociado al ejercicio de funciones previamente atribuidas por el ordenamiento

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

Las normas relacionadas en el numeral 3.1. se encuentran vigentes desde su publicación y son de carácter permanente en el tiempo, a partir de su publicación en el Diario Oficial, sin establecer un término definido de vigencia. Lo anterior, considerando que se trata de un acto administrativo de carácter general cuya obligatoriedad depende de su publicación, conforme a lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 119 de la Ley 489 de 1998.

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

Con el presente acto administrativo no se modifica ni deroga ninguna otra norma.

El proyecto se expide como resolución independiente. Normas conexas cuya aplicación permanece inalterada: Resolución 40311 de 2020 (con la modificación de la Resolución 40042 de 2024 a su artículo 4, numeral 7); Resolución CREG 075 de 2021 (artículos 17 y 29; artículo 17 modificado por la Resolución CREG 101 049 de 2024); Resolución CREG 101 094 de 2025.

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

Mediante correo electrónico del 3 de julio de 2026, la Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales del MME consultó lo siguiente al Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica:

Por medio del presente correo desde la OARE, solicitamos su colaboración en relación con los antecedentes judiciales de las siguientes normas, las cuales están relacionadas con la expedición del proyecto de resolución "Por la cual se adicionan lineamientos de política a la Resolución 40311 de 2020 con enfoque restaurativo en los términos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se imparten instrucciones a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y se dictan otras disposiciones". De manera atenta, desde OARE, se solicita amablemente de su colaboración con la revisión de los antecedentes judiciales dentro de las bases de datos de procesos judiciales y de otras fuentes oficiales disponibles, si a la fecha se encuentran vigentes o con anotaciones de vigencia o con demandas y/o notificaciones en este sentido, o pronunciamientos constitucionales, verificando que a la fecha gozan de plenos efectos, respecto a las siguientes normas relacionadas con la expedición del proyecto de resolución:

- *Decreto 381 de 2012*
- *Resolución MME 40311 de 2020.*
- *Resolución CREG 075 de 2021.*
- *Resolución CREG 101 049 de 2024.*
- *Resolución CREG 101 094 de 2025.*

Corte Constitucional, Sentencia C-056 de 2021: los instrumentos de fomento y el trato diferenciado entre agentes del sector de energía, con fines constitucionalmente legítimos, medios no proscritos y potencialmente idóneos, no vulneran per se la libre competencia (juicio de intensidad débil).

Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 2017: estado de cosas inconstitucional en La Guajira; criterios de coordinación interinstitucional, sostenibilidad, participación efectiva y pertinencia cultural.

TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA RESTAURATIVA. Advertencia de umbral: el juicio de proporcionalidad presupone la competencia; ningún resultado favorable subsana la incompetencia de disposiciones autoejecutables sobre FPO o garantías. Este test se predica exclusivamente del proyecto estructurado como lineamiento transitorio mientras es regulado por la CREG.

- (i) **Estándar de control.** La medida es una intervención del Estado en la economía en el sector de energía (artículos 333, 334 y 365 de la Constitución; Leyes 142 y 143 de 1994), sujeta al juicio de proporcionalidad de intensidad débil conforme a la Sentencia C-056 de 2021. En previsión de que en sede de control se alegue una afectación de la libre competencia que eleve la intensidad, se acreditan adicionalmente los elementos del escrutinio intermedio (literal vii).

- (ii) **Identificación del trato diferenciado.** La medida habilita a la CREG para establecer, respecto de los proyectos que cumplan los tres requisitos objetivos y concurrentes del Artículo 2, numeral (iii), tres condiciones especiales: modificación de la FPO condicionada a avances verificables en los informes de la JEP, sin exigencia de circunstancias irresistibles; esquema de garantías sin indexación con preservación de la cobertura y de las reducciones reguladas; e ingreso gradual con reducción proporcional de la garantía verificada por la UPME. El término de comparación es el régimen general del artículo 17 de la Resolución CREG 075 de 2021 (modificado por la Resolución CREG 101 049 de 2024). El trato diferenciado consiste en la sustitución de la causal de irresistibilidad por un estándar de verificación restaurativa y en la modulación financiera de la garantía, sin exención de la cobertura.

- (iii) **Finalidad legítima, importante e imperiosa.** La finalidad de esta medida es constitucional y legalmente ordenada: la paz como derecho y deber (artículo 22 C.P.) y el SIVJNRN con rango constitucional (Acto Legislativo 01 de 2017; Acuerdo Final, punto 5); la inclusión expresa de los programas de mejora de la electrificación en el Listado de sanciones del punto 5.1.2 (literal A, numeral 6) y el deber del Gobierno Nacional de facilitar la participación de quienes cometieron daños en acciones concretas de reparación (punto 5.1.3.2), desarrollados por el inciso 2 del artículo 38 y los artículos 39, 125 y 141 de la Ley 1957 de 2019 y precisados por la Sentencia Interpretativa TP-SA SENIT 8 de 2025 **en cuanto a la carga gubernamental de activar la oferta institucional;** el mandato de adecuación de la oferta institucional (artículos 204 y 205 de la Ley 2294 de 2023) y la necesidad de instrumentos normativos diagnosticada por el CONPES 4094 de 2022; la superación del estado de cosas inconstitucional en La Guajira (T-302 de 2017); y la utilidad pública e interés social de la promoción de las FNCER (artículo 4 de la Ley 1715 de 2014). Un fin ordenado por normas de rango constitucional y estatutario satisface cualquier intensidad del juicio.

- (iv) **Idoneidad.** Cada lineamiento remueve una barrera concreta documentada en el texto concertado con la JEP: (Barrera 1) las causales vigentes exigen acreditar circunstancias irresistibles, incompatibles con procesos participativos y concertados por definición estatutaria; el lineamiento 1 sustituye ese estándar por la verificación de avances en los informes de la JEP, dejando intactas las demás causales. (Barrera 2) la indexación de garantías convierte el tiempo participativo —valor constitucional del SIVJRN— en un costo financiero creciente; el lineamiento 2 elimina la indexación sin reducir la cobertura ni las reducciones reguladas. (Barrera 3) la entrada binaria de la capacidad total es incompatible con la reconversión por fases concertada con las comunidades; el lineamiento 3 alinea la garantía con la capacidad efectivamente instalada, verificada por la UPME. La aptitud práctica del medio se acredita con la aprobación unánime de la ruta por el COMART (26 de marzo de 2026, AOG 011 de 2024), la concertación del texto con la JEP y con un desarrollador del sector, y el universo potencial verificado. La idoneidad se refuerza con la Sentencia Interpretativa TP-SA SENIT 8 de 2025: los proyectos reformulados con vocación restaurativa, previa validación de la JEP, integran la oferta institucional cuya activación corresponde al Gobierno Nacional y que la Sección de Apelación constató aún no concretada (párrs. 86, 92-93 y 116-118). La ejecución personal y directa de los TOAR permanece en cabeza exclusiva de los comparecientes; el desarrollador no adquiere esa condición ni obligación sancionatoria alguna, de modo que la medida se limita a remover la barrera regulatoria que impide que el proyecto opere como plataforma de dicha oferta.
- (v) **Necesidad (elemento reforzado).** **Primero:** no existe alternativa dentro del ordenamiento vigente. La vía natural —invocar las causales del artículo 17 de la Resolución CREG 075 de 2021— es jurídicamente impracticable por incompatibilidad conceptual: acreditar una circunstancia irresistible respecto de un proceso voluntario, participativo y concertado es una contradicción en los términos, como lo constata el propio texto concertado con la JEP; la alternativa real al lineamiento no es otra medida sino la frustración del fin constitucional. **Segundo:** matriz de alternativas. (a) El statu quo conduce a la ejecución de garantías y a la pérdida de los proyectos, frustrando las sanciones propias, el mandato de los artículos 204 y 205 de la Ley 2294 de 2023 y la superación del ECI: no es alternativa sino la materialización del problema. (b) El subsidio directo o la compensación presupuestal es más interventor, genera gasto público, no remueve la barrera regulatoria y distorsiona más la competencia. (c) Las dispensas caso a caso por actos particulares carecen de competencia y sustituyen una regla general objetiva por decisiones individuales con mayor riesgo de arbitrariedad: es la alternativa más lesiva de la libre competencia. (d) Esperar la regulación espontánea de la CREG es institucionalmente inviable: la incorporación de un criterio de justicia transicional a la regulación de FPO y garantías es una decisión de política sectorial que corresponde al Ministerio, y la CREG establece los procedimientos

regulatorios conforme a los lineamientos de política (numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1715 de 2014). (e) La exención o condonación de garantías sería más eficaz para el beneficiario pero manifiestamente más restrictiva de la protección del mercado. Ninguna alternativa es simultáneamente menos restrictiva e igualmente conducente.

Tercero: diseño de mínima restricción: criterio de acceso único, objetivo y externo, con cláusula de no discriminación (parágrafo del Artículo 2); cobertura y reducciones reguladas intactas; verificación de la UPME; intangibilidad de las demás causales; preservación de las reglas vigentes para quienes no se acojan; y definición final de condiciones por la CREG.

- (vi) **Verificación a fortiori bajo escrutinio intermedio.** La finalidad es constitucionalmente importante e imperiosa; el medio es efectivamente conducente (ruta COMART aprobada por unanimidad; texto concertado con la JEP y con un desarrollador; correspondencia barrera-lineamiento); y no existe desproporción evidente. La medida supera también este estándar.
- (vii) **Test de proporcionalidad — Medida B (atrasos de transmisión). Fin legítimo:** asignación eficiente de riesgos y confiabilidad del SIN. **Idoneidad:** la causal de atrasos de expansión ya está admitida por el ordenamiento (numeral 7 del artículo 4 de la Resolución 40311 de 2020; artículo 17 de la Resolución CREG 075 de 2021); el soporte estadístico consta en la Tabla 2 de esta memoria (retrasos de 2,1 a 4,7 años en obras del STN de Cesar y La Guajira) y su fuente debe quedar verificada contra el seguimiento oficial de la UPME y de XM. **Necesidad:** condicionamiento a hito de decisión constructiva corroborable y a la no atribuibilidad del atraso. **Proporcionalidad estricta:** ponderación por la CREG de la proporcionalidad del ajuste frente a la afectación efectiva, y preservación de las reglas vigentes para quienes no se acojan (confianza legítima).

3.5. Consideraciones jurídicas adicionales

- a. Régimen transitorio del artículo 5 (parágrafos 1 a 3). Los parágrafos 1 y 2 habilitan, mientras la CREG reglamenta, que los desarrolladores presenten solicitudes ante la UPME “para su aprobación”, con aval de la JEP, y que la UPME informe al ASIC “para efectos del mantenimiento del valor de la garantía”, y el parágrafo 3 autoriza transitoriamente a los Operadores de Red a aplicar criterios de priorización.
- b. Documento de verificación o validación de la JEP. El requisito del numeral 2 del artículo 2 del proyecto depende de un instrumento cuya naturaleza y alcance serán concertados en la Mesa Interinstitucional prevista en el artículo 6. Mientras dicho instrumento no exista como acto formalmente definido, la idoneidad de la medida es potencial (numeral 3.4) y el criterio de acceso debe permanecer objetivo y verificable.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales concluye que las medidas no constituyen subsidio ni gasto público y no intervienen el despacho ni la formación de precios. Su efecto económico opera sobre el perfil temporal de entrada de capacidad y sobre el costo financiero de las garantías: la Medida A elimina la indexación preservando cobertura y reducciones reguladas y habilita el ingreso gradual con reducción proporcional verificada por la UPME; la Medida B ajusta compromisos de entrada en operación ante atrasos de terceros — documentados en la Tabla 2 de esta memoria, con retrasos de 2,1 a 4,7 años en obras del STN como por ejemplo de Cesar y La Guajira—, condicionado a hito verificable. Las garantías protegen al mercado contra la retención especulativa de capacidad de transporte; su flexibilización reduce esa protección en el margen, lo que se mitiga con la preservación de la cobertura, el condicionamiento a verificación externa y la definición final de condiciones por la CREG.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales concluye las disposiciones contenidas en el presente proyecto no impactan los recursos del Presupuesto General de la Nación ni generan costo para la entidad. No se requiere disponibilidad presupuestal.

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

La Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales concluye que el proyecto tiene un efecto ambiental indirecto favorable, en cuanto promueve la viabilidad de proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable, en desarrollo de la Ley 1715 de 2014, cuyo artículo 4 declara su promoción, estímulo e incentivo como asunto de utilidad pública e interés social.

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

Se cuenta con el documento de soporte de Enfoque Restaurativo y Territorial MME–JEP (V3, 19 de junio de 2026), con el Análisis Técnico-Económico elaborado con las cifras del registro UPME y con la información de atrasos de obras de expansión del STN incorporada en la Tabla 2 de esta memoria.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

X

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

N/A

Informe de observaciones y respuestas

X

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

X

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

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	X
Cuestionario de abogacía de la competencia	X

Aprobó:

YOLANDA PATIÑO CHACÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Minas y Energía

JUAN CARLOS BEDOYA CEBALLOS

Jefe Oficina Asuntos Regulatorios y
Empresariales Ministerio de Minas y
Energía

Elaboró: Charlie Hurtado/ Nicolás Jiménez Pérez/ Diana Holguín/Alberto Roa
Revisó: Juan Carlos Bedoya Ceballos/ Angela Solanyi Pabón
Aprobó: Yolanda Patiño Chacón / Juan Carlos Bedoya Ceballos