

Bogotá D.C., Junio 21 de 2024

Doctor

Omar Fredy Prías Caicedo

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG

Ciudad

Asunto: Comentarios a la propuesta de modificación a la formación del precio de bolsa

Respetado Señor Director:

A continuación, presentamos los comentarios para la Resolución CREG 701 049 de 2024, la cual presenta una modificación a como se forma el precio de bolsa en el mercado de energía mayorista. Agradecemos por el taller realizado el día 21 de junio, acorde a la solicitud de ANDEG realizada a través de la comunicación 055-2024.

En primer lugar, **desde ANDEG reiteramos que esta propuesta es completamente inconveniente e inoportuna, presenta elementos que la hacen irregular y carente del soporte jurídico necesario para que sea ajustada a la constitución y la ley.** Considerando que se presenta un cambio en las reglas de juego de la bolsa de energía, esto afecta la señal de inversión para la expansión de la generación en Colombia, con lo que se puede comprometer el abastecimiento de largo plazo de energía, ya que el balance energético se encuentra ajustado y se requiere de la nueva generación y con este tipo de propuestas normativas, se erosiona la confianza de los inversionistas. Creemos que, con el planteamiento del Regulador, podría comprometerse la ejecución, en el mediano de plazo, de más de 3.000 millones de dólares por cerca de 2000 MW en la nueva capacidad de generación que requerirá el SIN para garantizar el abastecimiento de energía en el largo plazo, especialmente frente a los déficit de potencia que se prevén hacia el año 2027, acorde a los análisis de balance oferta-demanda.

1. Señales de inversión

La propuesta normativa viola el artículo 83 de la Constitución Política colombiana, dado que, los principios de buena fe y confianza legítima se afectan ante el cambio de reglas en el precio de bolsa de la energía, en los términos de lo manifestado por la Corte Constitucional: *"la administración no puede repentinamente cambiar las condiciones que directa o indirectamente permitía a los administrados. Que con tal fin debió otorgarse un período razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión"*¹.

¹ [https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/11001-03-15-000-2020-01742-00\(CA\)_20201215.htm](https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/11001-03-15-000-2020-01742-00(CA)_20201215.htm)

Estos principios -la buena fe y la confianza legítima- se constituyen en la base de las últimas decisiones de inexecutable de la Honorable la Corte Constitucional en temas de inversión, en las cuales se indica que el inversionista debe gozar de un ambiente normativo razonable para acometer sus proyectos.

Así las cosas, la propuesta normativa presenta un análisis de impacto normativo incompleto, dado que presenta un análisis numérico insuficiente frente al impacto de la modificación de la formación de precios respecto al mercado de contratos y el mercado de confiabilidad en el SIN. Por ello se requiere, primero, que se aporte el análisis completo y, segundo, que se genere el tiempo prudente analizar el soporte necesario de esta medida. Sugerimos que en un tiempo razonable se presente el Análisis de Impacto Normativo según la metodología del DNP y de la OCDE, tal como se presenta a continuación:

“Las entidades deben informar, conforme con la regulación vigente, sobre aquellos proyectos de regulación que tengan por objeto o pueda tener como efecto limitar el número o variedad de competidores en uno o varios mercados. También tienen incidencia aquellos proyectos que impongan conductas a empresas o consumidores o modifiquen las condiciones en las cuales serán exigibles obligaciones previamente impuestas por la ley o un acto administrativo. A esto se suman aquellos actos que tengan por objeto o pueda tener como efecto limitar la capacidad de las empresas para participar en el mercado, reducir sus incentivos para competir, o limitar la libre elección o información disponible para los consumidores, en uno o varios mercados relevantes relacionados.”²

Así mismo, consideramos que la propuesta debe revisarse a la luz de las normas sobre promoción de la competencia, y en particular, frente al concepto de Abogacía de la Competencia con radicado 24-183210—7-0. E incluso, en el caso de plantas térmicas con participación accionaria de la Nación, la propuesta regulatoria debe abordarse desde el enfoque del efecto de la norma sobre el valor de los activos de generación e impacto sobre el patrimonio para operaciones en el mercado (CRÓM).

Si bien con la propuesta normativa, se busca disminuir el precio del Costo Unitario de Prestación de Servicio de Energía Eléctrica a través de los precios de la bolsa de energía, consideramos que con ella no se resuelve el problema de exposición alta de comercializadores para atender la demanda regulada, lo cual, debe abordarse desde la revisión integral del mercado de contratos en el contexto de la modernización del mercado.

2. Abogacía de la competencia

Desde ANDEG, consideramos fundamental que la propuesta regulatoria sea sometida al análisis de abogacía de la competencia, teniendo en cuenta el concepto con radicado 24-183210—7-0

² Tomado de: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>

Si bien, en dicho concepto se presentaron las siguientes recomendaciones:

*"(i) **Explicar y justificar** con mayor suficiencia económica y técnica por qué el mecanismo propuesto para corregir las fallas que el regulador ha identificado en relación con el precio ofertado por las plantas hidráulicas es idóneo, razonable y proporcional para las dinámicas competitivas del mercado de energía intradiario.*

*(ii) **Indicar** cuál es la justificación jurídica y económica que fundamenta el mecanismo de ajuste del máximo precio ofertado (**MPO**) establecido en el proyecto, teniendo en cuenta que se pretende que el precio de bolsa se establezca de acuerdo con el precio de la última planta térmica despachada.*

*(iii) **Analizar y justificar** si el plazo para la implementación del proyecto es suficiente de cara a los riesgos identificados en el presente documento.*

*(iv) **Considerar** la adopción de un mecanismo idóneo orientado a prevenir la aplicación de la medida introducida por el proyecto en los períodos de baja hidrología determinados objetivamente por las autoridades competentes"*

Consideramos que en el Documento Soporte 901 097-2024, no se abordan las recomendaciones indicadas por la SIC para la expedición del acto administrativo en consulta, y que pretende modificar de forma permanente la formación del precio de bolsa de la energía eléctrica.

3. Impactos de la propuesta normativa

La propuesta normativa compromete a los agentes térmicos que han venido realizando gestiones para aprovisionamiento de combustibles en el marco de relaciones contractuales de largo plazo, en aras de cumplir con los compromisos del mercado de energía, con lo que, en definitiva, esta propuesta afecta a la cadena de generación frente al sector financiero, en donde los cambios estructurales de la bolsa de energía como los planteados en la Resolución CREG 701049 de 2024, afectan el otorgamiento de créditos para la gestión de compras de combustibles por parte de los agentes térmicos así como la gestión del capital de trabajo.

En particular, teniendo en cuenta el Concepto de Abogacía de la Competencia de la SIC, emitido para la Res. CREG 701 028 de 2023, las plantas térmicas verían afectadas sus expectativas de ingresos con respecto a las rentas inframarginales por los precios de bolsa en periodos de baja hidrología, tal como lo manifiesta el concepto³: *"(...) la generación realizada por las plantas térmicas durante los periodos del año de menor aporte hídrico y durante fenómenos o eventos climáticos cíclicos constituyen un ingreso importante para los generadores que contribuyen a la sostenibilidad financiera y la adecuada remuneración de la actividad, que constituye un incentivo crucial para entrar al mercado y permanecer en este. **En ese contexto, la iniciativa regulatoria podría resultar gravosa para las plantas térmicas en el sentido de reducir las***

³ Pág. 12, Concepto SIC 24-183210- -7-0

rentas inframarginales que estas perciben vía las transacciones que realizan en el mercado intradiario de energía” (negrilla fuera del texto).

Observamos que los análisis de impacto presentados por la CREG en el documento soporte no reflejan la realidad de los efectos de la propuesta sobre la estructura tarifaria, dado que cerca del 38% del CU es dado por el componente de Generación, y en promedio, el 20% del valor de la Generación corresponde a las compras en bolsa, con lo que consideramos que el efecto presentado por CREG de reducción del orden del 10% en los precios de bolsa no se tendría, incluso, para los usuarios regulados del SIN altamente expuestos a bolsa, en donde la disminución esperada no sería superior al 2% del CU, diferente al 10-17% planteado por la CREG. Lo anterior, sin tener en cuenta el efecto de la medida planteada sobre los precios en el mercado de contratos, que es justamente lo que el Regulador debe abordar en el contexto de asegurar estabilidad de tarifas a los usuarios, en adición, a que, con la propuesta normativa de modificación de la formación de precios de bolsa, se eliminaría el incentivo de los mecanismos de la Resolución CREG 114 de 2018.

4. Sobre la formación eficiente de precios, el principio de neutralidad tecnológica y la promoción de la competencia

A continuación, se abordará la propuesta normativa en el marco de la neutralidad tecnológica como principio para la promoción de la competencia y el aumento de la eficiencia en la formación de precios, pilares fundamentales del desarrollo del mercado eléctrico en Colombia en el contexto de la evolución normativa que se ha llevado a cabo a través de las Leyes 142 y 143 de 1994, y la Ley 1715 de 2014.

El sustento sobre el cual se ha llevado a cabo la expansión de la generación eléctrica en Colombia a partir de la neutralidad, entendida como que “todas las plantas son tratadas de la misma forma”, se deriva de los artículos (i) 3, numeral 3.9, de la Ley 142 de 1994, el cual exige que no se auspicie ningún trato discriminatorio en la prestación de los servicios; y (ii) 6 de la Ley 143 de 1994, que promueve la incorporación de los avances de la ciencia y de la tecnología que aporten mayor calidad y eficiencia en la prestación del servicio al menor costo económico y que obliga a la correcta asignación y utilización de recursos de tal forma que se garantice la prestación del servicio al menor costo económico, razón por la cual, las autoridades deben asegurar que, en todo caso, se garantice el criterio de eficiencia económica estipulado en el numeral 87.1 de la Ley 142 de 1994.

No obstante, consideramos que la propuesta normativa que pretende modificar la formación del precio de bolsa de energía eléctrica, debe tener como fundamento la sana competencia, en el sentido de lo señalado por el h. Consejo de Estado, “... *la actividad de regulación exige del cumplimiento de distintas condiciones: una postura neutral frente al juego económico...*”.

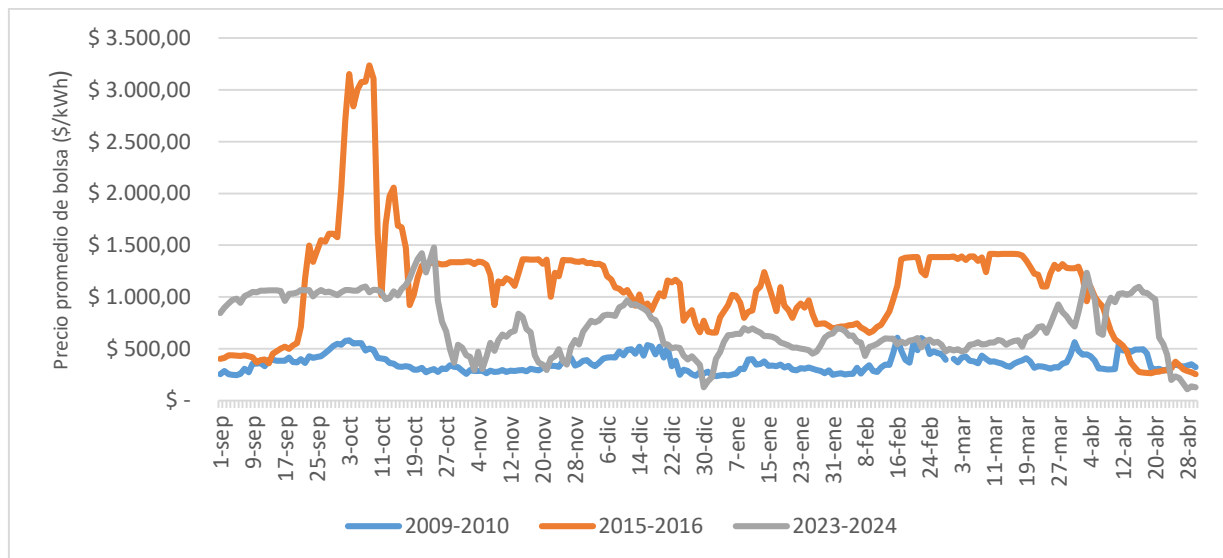
En estos términos, si por la forma como está presentada la propuesta normativa con respecto al tratamiento de agentes hidráulicos y térmicos para la asignación de precios de bolsa puede dar lugar a una interpretación restrictiva,

recomendamos respetuosamente prescindir de la mención de una tecnología, y se preserve el esquema actual de la determinación de los precios de bolsa. **Consideramos que fijar el precio de bolsa a la planta térmica en mérito, es contrario al objetivo de promoción de la competencia y aumento de la eficiencia en la formación de precios.**

En el contexto anterior, observamos que la propuesta normativa trae condiciones asimétricas para los generadores, lo cual va en contravía de la neutralidad tecnológica, por lo cual, es fundamental el rol de la regulación económica para asegurar un marco normativo prospectivo, acorde al avance tecnológico y de los nuevos modelos de negocio en la industria eléctrica, en donde se preserven los principios de universalización y acceso a la electricidad, eficiencia económica, promoción de la competencia y sostenibilidad del mercado de energía eléctrica, entre otros.

5. Sobre la afirmación de precios más altos durante el Fenómeno de El Niño 2023-2024

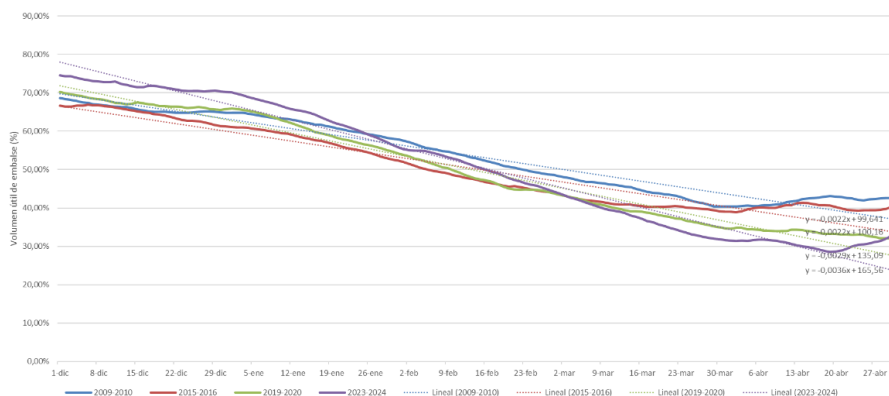
Observamos que en el análisis de comportamiento del Documento Soporte donde se relacionan conclusiones sobre los precios de bolsa de la energía, se presenta la siguiente afirmación: “Finalmente, en lo corrido de 2024, se observa un nivel de precios en promedio mayor que el observado en general para años anteriores”. Si bien el análisis se realiza para observar el comportamiento histórico en las ofertas de plantas hidráulicas, es importante resaltar que durante el Fenómeno de El Niño 2023-2024 no se presentaron los precios más altos de la energía eléctrica, esto si se compara con otros periodos de hidrología crítica (deflactados con IPP a abril de 2024- Ver Gráfica 1).



Gráfica 1. Comparación precios promedios de bolsa diarios durante los meses de septiembre a abril durante los últimos Fenómenos de El Niño (Fuente de datos: XM, DANE)

En adición, a que los precios de bolsa durante el Fenómeno de El Niño 2023-2024 estaban artificialmente intervenidos con la Resolución CREG 701028 de 2023, lo que contribuyó, en paralelo, a degradar el embalse (ver Gráfica 2), porque incluso, no se permitió la aplicación del Estatuto para Situaciones de

Riesgo de Desabastecimiento – Res. CREG 026 de 2014- en el contexto de la administración de los recursos energéticos, acorde a la señal de la senda de referencia.



Gráfica 2. Evolución volumen útil del SIN en diferentes condiciones de hidrología crítica (Fuente de datos: XM)

6. Articulación normativa

En la actualidad, se cuenta con la Resolución CREG 101 018 de 2023, con la que se definió un esquema para vigilar el ejercicio de poder de mercado expost en los precios de oferta que se presentan en la bolsa de energía, y sobre la que se ha avanzado en el monitoreo y vigilancia para hacer frente a situaciones de poder de mercado. De hecho, en el Documento Soporte de la Resolución en consulta, una de las alternativas se centra en una nueva propuesta para la mitigación ex ante contenida en la Res. CREG 143 de 2021, la cual, consideramos oportuno que se revise en el marco de la Modernización del mercado de Energía Mayorista.

En resumen, consideramos que **la propuesta de la CREG sobre reglas en el precio de bolsa del Mercado de Energía Mayorista es inoportuna, inoperante e ineficaz, dado que la intervención planteada modifica la estructura de formación de precios con lo que se afecta el modelo de prestación del servicio en el corto, mediano y largo plazo.**

7. Sobre los tiempos de análisis y de implementación de la propuesta

Desde ANDEG invitamos a dar la discusión amplia de la propuesta regulatoria en el marco de los temas previstos en la agenda regulatoria de la CREG del 2024, tal como manifestamos en la comunicación ANDEG-100-23 y, en particular, sugerimos que el contenido de la Resolución se revise en aras de construir señales regulatorias de largo plazo, lo cual implica un mayor tiempo para el análisis y discusión de las propuestas, y, en este sentido, solicitamos que se avance en la implementación de la Modernización del Mercado de Energía Mayorista- Resolución CREG 143 de 2021-, resaltando la importancia del rol de la generación de electricidad en la prestación del servicio público de energía eléctrica, y el rol de la generación térmica como soporte y respaldo de la transición energética.

Así mismo, el tiempo de implementación y de marcha blanca, son muy reducidos, incluso, teniendo en cuenta que en la implementación de la Res. CREG 101 028 de 2022, se tuvieron tiempos superiores de implementación (hasta por año y medio) respecto a lo que inicialmente se planteó en la normativa.

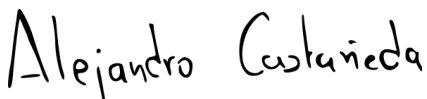
En todo caso, insistimos en que todas las propuestas regulatorias deben evaluarse en el contexto del análisis B/C y de impacto normativo, contemplando todos los efectos que tienen las medidas presentadas, en el marco de las buenas prácticas regulatorias de la OCDE. **Reiteramos la importancia de la regulación para asegurar señales de inversión y de expansión y asegurar la transición energética.**

En el contexto anterior, **respetuosamente solicitamos a la Comisión que revise la pertinencia de la propuesta en consulta, dados los cambios en las reglas de juego y respecto a las señales de expansión en la generación eléctrica en Colombia, y, se continúe con la discusión para establecer propuestas acordes con las disposiciones legales que rigen con la función regulatoria y en el marco de la agenda regulatoria.**

Por último, desde ANDEG continuaremos haciendo propuestas que contribuyan al desarrollo del mercado eléctrico en Colombia en el contexto de preservar el marco institucional y asegurar la sostenibilidad en la prestación del servicio de energía eléctrica del país, y complementaremos los comentarios aquí planteados acorde a la ampliación de plazo que establezca la Comisión.

Sin otro particular, nos es grato suscribirnos del Señor Director con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,



Alejandro Castañeda Cuervo

Presidente Ejecutivo

Copia:

Dr. Omar Andrés Camacho Morales, Ministro de Minas y Energía

Dr. Javier Campillo, Viceministro de Energía

Dr. Ricardo Bonilla González, Ministro de Hacienda y Crédito Público

Dra. María Nohemí Arboleda, Gerente General de XM S.A. E.S.P.

Dr. Dagoberto Quiroga, Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

Dra. Cielo Rusinque, Superintendente de Industria y Comercio

Dr. Carlos Hernán Rodríguez, Contralor General de la República

Dra. Margarita Cabello Blanco, Procuradora General de la Nación