

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

REORGANIZACION DEL SECTOR ELECTRICO

1991

**CONSIDERACIONES GENERALES PARA LA REORGANIZACION
DEL SECTOR ELECTRICO COLOMBIANO.**

Julio de 1991

Presentación :

Carlos Enrique Moreno Mejía
Eugenio Castro Carvajal
Evamaría Uribe Tobón
Alberto Brugman Miramón

35-029

333-7932

M843c1

Ej. 1

449

**CONSIDERACIONES GENERALES PARA LA REORGANIZACION
DEL SECTOR ELECTRICO COLOMBIANO.**

Julio de 1991

Presentación :

Carlos Enrique Moreno Mejía
Eugenio Castro Carvajal
Evamaría Uribe Tobón
Alberto Brugman Miramón

CONTENIDO DEL DOCUMENTO

- I. PRINCIPIOS GENERALES
 - II. LA FUNCION REGULADORA Y SUPERVISORA DEL ESTADO
 - TARIFAS Y SUBSIDIOS
 - MARCO REGULATORIO
 - MARCO DE CONTROL
 - III. PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR PARA LAS EMPRESAS DEL SECTOR
 - MARCO EMPRESARIAL
 - . Generación
 - . Transmisión
 - . Distribución
 - . Despacho de Carga
 - EXPANSION, OPERACION Y COMERCIALIZACION
 - FINANCIACION
 - GESTION ADMINISTRATIVA
- ANEXO: CARACTERISTICAS DEL ORGANISMO REGULADOR

INTRODUCCION

El desarrollo eléctrico nacional requiere de la institucionalización de un marco regulatorio y de control a cargo del Estado que permita establecer en forma suficientemente clara y estable las reglas de juego necesarias para garantizar debidamente la participación y la gestión que corresponde realizar a las entidades y empresas vinculadas con el sector.

Resulta necesario que ello se realice con una clara delimitación entre los roles normativos y empresariales del Estado, por una parte, y entre las actividades propias del sector, por otra.

La aplicación de criterios de economía de mercado permitirá minimizar la discrecionalidad en el manejo del sector, aprovechar el proceso de descentralización en que se ha empeñado el país e introducir el concepto de la competencia en una forma tal que se logren niveles adecuados de eficiencia en el consumo energético y en los diversos renglones de la actividad eléctrica.

Ello deberá motivar la participación del sector privado en las actividades necesarias para la prestación del servicio eléctrico, la cual resulta deseable para liberar en alguna medida la pesada carga financiera que le ha correspondido al Estado en este propósito, con el fin de que se puedan atender otras necesidades prioritarias dentro del objetivo del bien común de los colombianos.

El presente documento recoge las principales conclusiones de los seminarios realizados por el Sector Eléctrico en Santa Marta y Paipa durante el presente año y los recientes lineamientos del CONPES con el fin de presentar un marco de discusión en el presente Taller con miras a definir la reorganización del Sector Eléctrico Colombiano.

I. PRINCIPIOS GENERALES

Regulación y Control

- Separación de los roles normativo y empresarial del Estado.
- Marco legal y regulatorio, preciso, claro, de largo plazo, evitando sobrerregulaciones y posibles ambigüedades, y con mecanismos de apelación .
- Entidad reguladora estatal con reglas estables de largo plazo.
- Organismo estatal independiente de control encargado de supervisar calidad, normas, estructuras de precios, con capacidad de intervención, el cual deberá ser la nueva Superintendencia de Servicios Públicos.
- La entidad reguladora tendrá como una de sus funciones básicas evitar prácticas anticompetitivas.

Mercado y Aspectos Tarifarios

- Aplicación de reglas de juego de economía de mercado.
- Sistema de precios fundamentado en costos económicos, transparente y basado en fórmulas tarifarias que estimulen la eficiencia.
- Subsidios externos explícitos dirigidos hacia los consumos básicos de usuarios sin capacidad de pago, sin discriminación entre regiones y con fuentes fiscales definidas.
- Manejo integral entre energéticos.

Sistema Empresarial

- Reorientación del estado de un papel protagónico hacia un papel más complementario.
- Reglas y requisitos iguales para todos los participantes, sean públicos o privados.
- Verdadero manejo empresarial de las entidades del sector ("corporativizar").
- Reconocimiento de las realidades regionales y de la tendencia hacia la descentralización que vive el país

- Dados un marco tarifario, regulatorio y un saneamiento financiero adecuados, las empresas públicas o privadas del sector deben ser autónomas, estar sometidas a la disciplina financiera, y asumir los riesgos de sus decisiones, aunque esto implique la liquidación en las públicas o la quiebra en las privadas.
- Las reglas del juego que se determinen deben facilitar la participación del sector privado.

El modelo propuesto está orientado hacia el subsector eléctrico. Queda pendiente analizar las implicaciones que tiene la propuesta sobre los otros subsectores (Carbón, Hidrocarburos).

II. LA FUNCION REGULADORA Y SUPERVISORA DEL ESTADO

En el entendimiento de que se debe reducir y racionalizar el papel empresarial del Estado, que debe existir independencia entre el Estado regulador y normativo y el Estado empresario, y que cada empresa se debe manejar con el criterio de máxima eficiencia, el Ministerio de Minas y Energía y el DNP deben concentrarse en sus actividades planificadoras y de coordinación, eliminando su actual injerencia en algunas de las empresas del sector y del orden nacional. Estas empresas deben transformarse temporalmente bien sea en sociedades manejadas por el IFI, entidad del Gobierno que hoy tiene el papel empresarial o entregadas en fiducia a varias de las entidades financieras controladas por el Estado, procurando que se establezca una competencia entre entidades fiduciarias por el buen manejo administrativo de las entidades a su cargo.¹

Además se deberá definir claramente el papel que en el futuro tendrían las empresas nacionales que actualmente tienen participación en la propiedad de las electrificadoras regionales.

Asimismo, resulta esencial redefinir el rol que deberá corresponder a la Junta Nacional de Tarifas y a la Comisión Nacional de Energía tomando en consideración la forma de regulación que adopte.

MARCO REGULATORIO

- Debe haber una ley general para el manejo independiente, coherente y de largo plazo del sector energético nacional que procure un tratamiento consistente de los distintos energéticos.
- Específicamente debe existir una ley general para el sector eléctrico nacional que regule aspectos como régimen tarifario, régimen de concesiones, normas de calidad del servicio, deberes y derechos de las empresas, de los usuarios y de las entidades gubernamentales, así como su relación con la que será la ley de servicios públicos domiciliarios. Simultáneamente la ley establecerá normas para evitar prácticas anticompetitivas.

¹ Las administradoras fiduciarias no podrán prestarle fondos a sus administradas.

- Dados un sistema de precios transparente y sin distorsiones y una normatividad legal que estimule el desarrollo del sector dentro de los parámetros de este documento, se debe constituir una Comisión Nacional de Regulación Energética (CNRE) tal que ésta sea el organismo rector del sector energético. Su estructura debe ser del más alto nivel y con una concepción de largo plazo ajena a las variaciones políticas y coyunturales económicas de corto plazo.
- Al final del documento se presentan las funciones y la composición propuestas para la CNRE.

TARIFAS Y SUBSIDIOS

- Todos los estudios tarifarios deben ser realizados con base en los costos reales de la prestación del servicio con criterios de eficiencia.
- Para la aplicación de las tarifas se distinguirán aquellas áreas de suministro eléctrico en las que existen características de monopolio natural (distribución eléctrica a un gran número de clientes), en la cual se establecerán precios regulados, de aquellos mercados en los cuales es posible crear condiciones de competencia (suministros a grandes clientes), en éstos se establecerán precios libres.
- Las tarifas reguladas al usuario final reflejarán los costos marginales de la energía y potencia entregadas a nivel de generación más los peajes de transmisión, más un valor en distribución, el cual se determinará teniendo en cuenta costos normalizados.
- En zonas deprimidas o de difícil acceso, donde la participación privada sería difícil de estimular, el Gobierno podrá asumir directamente la prestación del servicio, cubriendo los costos que esto implique.
- El sistema tarifario debe ser simple pero a la vez debe presentar diversas opciones tarifarias que reflejen y se adapten a las diferentes características de consumo de los usuarios. Dicho sistema debe ser flexible y dar señales de eficiencia tanto a las empresas como a los usuarios.

MARCO DE CONTROL

La Superintendencia de servicios públicos en lo que tiene que ver con el sector eléctrico, deberá:

- Fiscalizar la parte técnica de las empresas eléctricas estableciendo requerimientos mínimos de calidad y seguridad en las instalaciones y de calidad de servicio al usuario.
- Vigilar el cumplimiento de las normas y tarifas aprobadas.
- Defender los intereses del usuario frente a eventuales abusos de los participantes.
- Intervenir aquellas empresas cuya situación técnica, financiera y administrativa así lo amerite.

III PRINCIPIOS PARA LAS EMPRESAS DEL SECTOR

MARCO EMPRESARIAL

- Debe existir una clara delimitación de las actividades económicas que se dan en el servicio eléctrico, a saber: generación, transmisión, distribución y despacho de carga.

GENERACION

- Será libre en un régimen de competencia entre participantes
- El plan de expansión de la generación definido por la CNRE será indicativo y arrojará los costos de referencia del sistema para intercambios firmes.
- Las empresas de generación no serán concesionarias para la prestación del servicio público.
- Los generadores estarán obligados a interconectarse y a usar el sistema de peajes, excepción hecha de autogeneradores o mercados privados que no lo puedan hacer por razones técnicas.
- Igualmente estarán obligados a participar y operar de acuerdo con las reglas acordadas para el despacho económico de carga y comercialización.

TRANSMISION

- Funcionará con el sistema de peajes
- La empresa encargada de la transmisión no participará en los contratos de compraventa de energía. Su función exclusiva será transmisión y no podrá estar en la actividad de la generación.
- La expansión de la interconexión deberá operar basada en criterios de confiabilidad y de mínimo costo semejantes a los aplicados para el plan indicativo de la generación y acuerdos con este.
- El peaje deberá ser calculado en función de sus costos económicos.
- La empresa que se encargue de la transmisión (debe ser ISA) será la principal pero no única constructora de líneas de transmisión, pues otras compañías de transmisión también podrán hacerlas para su propia conveniencia, con el previo consentimiento de la CNRE.

- Existirá completo y libre acceso a todas las redes del sistema interconectado nacional, tanto a las de ISA como a las propias de los generadores o de las otras compañías de transmisión de las distribuidoras.

DISTRIBUCION

- La distribución operará por el sistema de concesión, lo cual implicará deberes y derechos.
- La concesión garantizará el derecho de uso de vía pública dentro del área de concesión.
- La distribuidora se obligará a prestar el servicio eléctrico a quien se lo solicite dentro del área de concesión, siempre y cuando el usuario se encuentre a menos de 100 mts. de la red existente.
- El servicio prestado por la distribuidora se regirá por parámetros de calidad y seguridad predefinidos y controlados por la Superintendencia de Servicios Públicos.
- La tarifa al usuario final se calculará basada en el costo de referencia de generación más los peajes de transmisión más el valor agregado de distribución. Este último se calculará teniendo en cuenta varias empresas modelo que tipifiquen los costos asociados con la densidad de carga de la concesión, las pérdidas óptimas, la eficiencia técnica y administrativa y otros factores.
- La distribuidora recibirá y aplicará el subsidio directo a los usuarios que lo requieran.
- El estado garantizará que las entidades oficiales presupuesten, apropien y paguen sus cuentas de servicios públicos.
- El alumbrado público será un usuario independiente a cargo de la municipalidad.
- El distribuidor tendrá derecho a suspender y cortar el servicio por no pago y a aplicar sanciones en caso de infracción de normas técnicas o en caso de fraude.
- El incumplimiento de las obligaciones del concesionario dará lugar primero a sanciones y posteriormente a la terminación de la concesión y remate de las instalaciones.

DESPACHO DE CARGA

- El acuerdo para la operación óptima y económica del despacho de carga se dará con la participación de todos los generadores. La operación que se deriva de la aplicación de los acuerdos estará en cabeza de una compañía independiente encargada del despacho económico de carga que tendrá bajo su responsabilidad el centro de control y el planeamiento de la operación. Los costos de esta compañía serán cubiertos por todos los generadores.

- La CNRE no podrá imponer reglas sobre la operación óptima del despacho de carga distintas a las acordadas por los generadores; no obstante, en caso de desacuerdo actuará como instancia de arbitraje final.

EXPANSION, OPERACION Y COMERCIALIZACION DEL SISTEMA

- La estrategia sectorial de inversiones en generación y transmisión corresponderá a la composición óptima de la canasta energética del país.
- En el planeamiento de la expansión del sistema de generación, las empresas presentarán su canasta de proyectos. La CNRE, con una consultoría externa, los normalizará técnicamente y por costos. Con los proyectos normalizados y teniendo en cuenta las posibles variaciones en la red de transmisión se determinará el plan indicativo de mínimo costo total de inversión, operación y racionamiento. Este plan deberá ser flexible y robusto e incluirá la evaluación del riesgo.
- Con base en dicho plan la CNRE propondrá la estrategia de inversiones para el desarrollo de la generación y transmisión. Las empresas tendrán autonomía para adoptarla o no, pero será a su propia cuenta y riesgo.
- La planeación detallada de la expansión de la generación y transmisión será contratada y pagada por la CNRE con grupos técnicos externos a ella. En el entendimiento de que el equipo profesional que actualmente realiza estas funciones en ISA y las herramientas que ha desarrollado representan un valioso activo para el sector eléctrico, se procurará que dicho grupo conserve tales funciones dentro de la empresa de Transmisión.
- Las empresas distribuidoras definirán sus planes de expansión atendiendo las obligaciones impuestas por la concesión, respetando las normas técnicas y de calidad definidas por la ley y respondiendo a criterios de eficiencia y racionalidad económica.
- Las compañías de distribución y generación que lo necesiten podrán comprar energía y potencia en bloque a cualquier generador bajo modalidades y precios a ser convenidas.
- Dentro de ellas se podrán intercambiar bloques de energía con una tarifa libre dentro de una banda de precios definida con base en el costo marginal de referencia establecida por la CNRE asociado al plan indicativo de expansión de generación e interconexión.
- Adicional a lo anterior, se deberá convenir la forma como se pagarán los peajes correspondientes por uso de la red de transmisión.

- Los grandes clientes (p. ej. los usuarios mayores de 2 MVA), podrán contratar directamente con el generador que desee y la tarifa será libremente negociada entre las partes. Estos clientes deberán pagar además los peajes correspondientes por el uso de la red del distribuidor. Este sistema se implementará gradualmente.
- Ningún generador podrá hacer ventas anticipadas más allá de sus recursos firmes más las compras firmes que haga a otros generadores.
- En las compañías integradas verticalmente, la separación contable debe ser tal que permita que la parte de distribución compre a otros generadores y que la parte de generación venda a otras distribuidoras.
- En el caso donde bajo una misma forma jurídica se integren una empresa separada de generación y una de distribución, las compraventas de energía deberán ser explícitas mediante un contrato público. Asimismo los contratos de compraventa de energía entre generadoras y distribuidoras serán públicos y explícitos.
- El costo de racionamiento que se use para la optimización de la operación deberá ser real.
- Cada empresa será la única responsable de las consecuencias de sus decisiones y por tanto no habrá ayudas obligatorias entre empresas (Ej. repartición de sobrantes).
- Deberá existir una clara separación administrativa entre la operación de las herramientas de despacho de carga, a cargo de la compañía del centro de despacho de carga, y la definición de las reglas del juego o acuerdos operativos y de comercialización, a cargo de las entidades participantes.
- La CNRE avalará los acuerdos y actuará como instancia superior en caso de no existir acuerdo entre generadores.
- En el entendimiento de que el sistema es de libre empresa y que la operación no puede discriminar en contra de los participantes, la CNRE no podrá imponer reglas de operación o comercialización en contra de los acuerdos, pero sí vigilará que los generadores no formen carteles o incurran en prácticas monopolísticas en contra de los distribuidores.

FINANCIACION

- FEN jugará un papel importante pero no exclusivo en la financiación del sector y deberá asumir los riesgos del mercado de capitales.
- Se deberá promover el ingreso de capitales privados al sector para nuevas inversiones o para privatizar empresas estatales, de modo que el gobierno pueda cumplir su papel complementario en el desarrollo del sector con los recursos liberados.
- Se incentivarán otras fuentes de financiación como pueden ser la emisión de Bonos y Acciones preferenciales o corrientes, la vinculación de los nuevos fondos de cesantías y pensiones y de inversionistas institucionales.
- Se establecerán aportes reembolsables que se podrán cambiar por acciones, pagos anticipados de energía, negociación del servicio de deuda u otros.
- Los subsidios saldrán del presupuesto nacional.

GESTION ADMINISTRATIVA

- Las empresas como tales solo darán cuenta de su gestión a sus juntas directivas, a sus accionistas o a sus propietarios. En tal caso solo las empresas estatales tendrán relación con entidades del Gobierno, ya que ellas deberán dar cuenta, cuando pasen a ser filiales de un Holding, a su casa matriz (IFI) o a la entidad fiduciaria que las administre.
- Transitoriamente y mientras se de el saneamiento financiero, en las empresas que así lo requieran, FEN establecerá contratos de gestión con ellas, según parámetros definidos por CNRE y DNP.

CARACTERISTICAS GENERALES DE LA CNRE

FUNCIONES GENERALES DE LA CNRE

- Estudiar y proponer las leyes, reglamentos y normas que permitan establecer la coherencia e incentivos a largo plazo que requiere el sector.
- Calcular y promulgar las tarifas que sean reguladas de acuerdo con los criterios y metodologías definidos por la ley general eléctrica.
- Realizar la planificación indicativa para la expansión del sector en generación e interconexión de sistemas.
- Definir la estructura de las empresas modelo en distribución.
- Asignar las concesiones a empresas distribuidoras, de acuerdo con la ley.
- Promover la competencia y la participación del sector privado.
- Teniendo como premisas la optimización de los recursos según criterios de mínimo costo y una confiabilidad adecuada, los intercambios y las reglas de comercialización de energía serán definidos de común acuerdo entre los participantes y con estricta sujeción a reglas de economía de mercados. En caso de desacuerdo la CNRE será el arbitro.
- Establecer mecanismos efectivos de comunicación con todos los participantes en el sector.

COMPOSICION DE LA CNRE

- El cuerpo técnico de la CNRE tendrá el mínimo número posible de personas que le asegure una autonomía técnica. Los diferentes estudios de apoyo que ella adelante serán contratados con consultores externos.
- A continuación se presenta el esquema y la composición de la CNRE.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

COMISION NACIONAL DE REGULACION ENERGETICA

SECRETARIO GENERAL

PROGRAMA ESPECIALES ENERGIA ELECTRICA CARBON HIDROCARBUROS

- Fuentes no Convencionales
- Medio Ambiente
- Ahorro Energético

La CNRE se financiará mediante el pago de aportes de las empresas del sector energético, proporcionales a sus ingresos brutos.

PARTICIPANTES DE LA COMISION

- Ministro de Minas y Energía - Director de la Comisión
- Ministro de Hacienda y Crédito Público
- Jefe del Departamento Nacional de Planeación
- Ministro de Desarrollo Económico
- Secretario Económico de la Presidencia
- Secretario General de la Comisión Nacional de Energía (sin voto, nombrado por el Presidente de la República, depende administrativamente del Ministro de Minas).

Consideraciones generales para la
reorganización del sector eléctrico
colombiano Carlos Enrique Moreno Mejía
[Et.al.]

333.7932 M843c1 Ej.1

CATALOGADO POR: HELP FILE LTDA

FECHA
RECIBO

PRESTADO A

FECHA
DEVUELTO

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA



01004395
BIBLIOTECA