

ANDEG-092-2024

Bogotá, D.C., Septiembre 21 de 2024

Doctor

Omar Andrés Camacho Morales

Ministro

Ministerio de Minas y Energía

Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de Resolución MME por medio de la cual se fija la generación mínima térmica

Respetado Señor Ministro:

ANDEG y sus empresas afiliadas presentamos comentarios a la propuesta normativa en consulta relacionada con medidas transitorias para el abastecimiento de la demanda en el marco de la recuperación del sistema luego del Fenómeno de El Niño 2023-2024.

En términos generales, tal como manifestamos en la comunicación ANDEG-037-2024, consideramos que cualquier intervención del mercado de energía que no considere el marco regulatorio vigente respecto a la aplicación del Estatuto de Riesgo de Desabastecimiento definido en la Res. CREG 026 de 2014, es inconveniente.

Con lo anterior, observamos que la nueva intervención planteada con la propuesta de Resolución, contribuirá a la pérdida de la señal de escasez en el mercado eléctrico al afectar el precio de bolsa, por lo que al revisar el Documento Soporte de la propuesta nos preguntamos las razones que llevan a XM a continuar haciendo recomendaciones de carácter regulatorio cuando su función es estrictamente de operación del mercado eléctrico, a la luz de lo establecido en la Ley 143 de 1994. Ese desconocimiento regulatorio del Operador del Mercado conduce a recomendar este tipo de propuestas al Ministerio, que definitivamente contribuyen a degradar el nivel de los embalses, afectando el mercado de restricciones, con lo que se pondría en riesgo el suministro de energía eléctrica, frente a coyunturas de hidrología crítica como la actual. Por lo anterior, insistimos al Gobierno Nacional sobre la importancia de llevar a cabo este tipo de propuestas normativas en el marco de las funciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG.

1. Aplicación del Estatuto para Situaciones de Riesgo de Desabastecimiento

Desde ANDEG consideramos que la propuesta presentada es inoportuna e inconveniente, dado que, como indicamos, desconoce el marco normativo vigente establecido en la Resolución CREG 026 de 2014 y Resolución CREG 155 de 2014- y normativas complementarias respecto al Estatuto Para Situaciones de Riesgo de Desabastecimiento.

El Estatuto para Situaciones de Riesgo de Desabastecimiento tiene previsto un esquema de prevención de situaciones que pongan en riesgo el abastecimiento de la demanda, como complemento de lo dispuesto en el Cargo por Confiabilidad, en el contexto de administrar el recurso hidráulico a partir de la mayor generación térmica para mitigar la degradación del embalse durante eventos de hidrología crítica.

Así las cosas, queremos destacar que, en el contexto de la transición energética, la generación con plantas térmicas es un activo valioso para coadyuvar a mitigar el riesgo de desabastecimiento eléctrico, dado que la generación síncrona brinda el soporte y respaldo para la confiabilidad del SIN, a través del uso de combustibles fósiles como el carbón, el gas natural y los combustibles líquidos. A partir de los datos de XM, se puede apreciar en el último año, la generación térmica pasó de aportar cerca de 36 GWh/día- julio-24 a alcanzar 65 GWh/día – septiembre-24 en promedio, alcanzando 88GWh-día el 18 de septiembre, lo que representa pasar de un aporte del 16% a más del 35% de la generación requerida para contribuir a la preservación del nivel de embalse en el SIN.

Del documento soporte, observamos con preocupación: “(...) *se evidencia qué posibles reglas establecen metas de generación térmica en el despacho para reducir la posibilidad de la activación de las condiciones del estatuto de riesgo de desabastecimiento del que trata la Resolución CREG 026 de 2014. **La meta de generación térmica permitiría mantener de manera simple los recursos hídricos del sistema sin las particularidades de meta térmica del despacho pre-ideal, la liquidación de energía vendida y embalsada del Estatuto***” (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior, implica que deliberadamente se está desconociendo un mecanismo de mercado ya establecido en la regulación para tratar condiciones de bajos aportes hídricos en el sistema, en contra del principio de confianza legítima y afectando la operación del mercado mayorista de energía.

Ahora bien, la Resolución en consulta también desconoce los lineamientos del Estatuto en cuanto al rol del Consejo Nacional de Operación (CNO) para adelantar análisis energéticos para establecer la administración del recurso hidráulico, con lo cual, sugerimos que lo relacionado con la definición del “valor de referencia para la generación mínima diaria de plantas térmicas” se establezca entre el CND y el CNO, a fin de asegurar mayor precisión y previsibilidad respecto a la necesidad de generación de plantas térmicas en el SIN, en función de la evolución del nivel de embalse, tal como se realiza para el establecimiento de la Senda de Referencia.

Así mismo, al ignorar el criterio de CND para establecer el nivel de generación térmica en el marco de lo planteado en la propuesta normativa, se genera incertidumbre frente a la operación de las plantas térmicas respecto a: 1) requerimientos de combustible en el contexto de las Obligaciones de Energía Firme, y 2) esquema de remuneración Resolución CREG 024 de 1995 vs Resolución CREG 034 de 2001.

Con respecto al Artículo 2 de la propuesta en consulta, desde ANDEG observamos que ya existen mecanismos para gestionar la disponibilidad de las plantas y su operación comercial, con las actuaciones de la SSPD si a ello hubiera lugar, por lo cual, consideramos que es inoportuna la inclusión de dicho Artículo, teniendo en cuenta adicionalmente que se cuenta con la Res. CREG 080 de 2019 que regula lo relacionado con el comportamiento de los agentes, así como la Resolución CREG 101018 de 2023 respecto a vigilancia de los precios de oferta.

En el contexto anterior, frente a medidas de intervención como las planteadas en el proyecto de Resolución, que no cuentan con un análisis de impacto regulatorio en donde se puedan prever las consecuencias desde el punto de vista de condiciones de mercado y a la demanda, y en donde se verifique si la medida efectivamente soluciona la problemática que se quiere resolver, la solicitud que realizamos es que se aplique el Estatuto para Situaciones de Riesgo de Desabastecimiento-ESRD definido en las Resoluciones CREG 026 de y 155 de 2014 y sus modificaciones, en el marco de reglas predecibles de señales de mercado para los agentes en condiciones de hidrología crítica.

De nuevo, nos llama la atención que el Operador de Mercado, XM, omita recomendar la aplicación del Estatuto en el marco de la regulación vigente, y, por el contrario, el Operador de Mercado promueva a través del Ministerio la implementación de un “Frankenstein” regulatorio, con lo que se vulnera el rol de la CREG en la función de regulación del mercado de energía. De lo anterior, es fundamental que el Gobierno avance en la

separación de XM de ISA a fin de preservar la independencia de las instituciones del mercado de energía.

Creemos que el Estatuto establece variables como las sendas de referencia, que incluso si es el caso, el Regulador tiene la opción de revisarla, tal como lo establece el Parágrafo 3 del Artículo 5 de la Resolución CREG 026 de 2014, como se presenta a continuación:

"PARÁGRAFO 3. *La CREG podrá actualizar la senda de referencia cuando, de acuerdo con la situación energética, lo considere apropiado, para lo cual podrá solicitar en cualquier momento al CNO y al CND que remitan sus propuestas actualizadas de senda de referencia."*

Finalmente, al implementar el Estatuto, cuyo contenido también contribuyó XM a construirlo junto con los demás agentes de la cadena, no se afecta la condición de mercado, se garantizan las señales de remuneración para los recursos de generación en aras de preservar el embalse, que es el objetivo principal de la Resolución CREG 026 de 2014.

2. Análisis de Abogacía de la competencia

Se presenta en los considerandos de la propuesta normativa que ya la Resolución agotó la instancia de abogacía de la competencia, dado que es la misma medida expedida en abril de 2024. Sin embargo, esta propuesta pretende trasladar los costos de la mayor generación térmica para cumplir con la meta de generación al precio de bolsa a través de la generación inflexible, lo cual es opuesto a la resolución 40116 de 2024 del Ministerio de Minas y Energía; por ello, consideramos relevante que se haga un nuevo análisis de abogacía de la competencia para el presente proyecto de resolución, dado que, una alteración de la remuneración de una parte de los agentes, unido a normas que pueden incentivar a hacer ofertas de energía no acordes con las necesidades del mercado y la incertidumbre que les asiste a los consumidores sobre el precio final que se pagará en la factura, claramente generará una distorsión en la formación eficiente y transparente de los precios de la energía eléctrica.

Adicionalmente, el MME en este proyecto de norma está emitiendo regulación que debería ser expedida por la CREG, o con la presencia de actos administrativos conjuntos donde se emitan lineamientos de política energética por parte del MME y disposiciones de regulación por parte de la CREG. Es adecuado señalar que en relación con los actos administrativos con fines regulatorios que pueda tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, el régimen de competencia establece

que existe un deber de motivación especial relativo a la expresa constancia en la parte considerativa acerca de si se consultó o no a la SIC y si esta emitió o no un concepto al respecto, más aún, cuando se modifica la formación del precio de bolsa al considerar a la generación térmica fuera de mérito como inflexible, alterando el mercado de restricciones. Por lo anterior, **solicitamos agotar instancia de la abogacía de la competencia para el proyecto normativo en consulta previa expedición de la resolución.**

3. Sobre la motivación del presente proyecto normativo

De la Memoria Justificativa se presenta, de acuerdo con la recomendación del Ministerio y la UPME: *"Retomar de manera temporal, medidas ya implementadas y conocidas para garantizar la recuperación del sistema y **enfrentar el futuro escenario de indisponibilidad de la planta de regasificación**, tales como la meta de generación térmica diaria"* (Negrilla fuera del texto).

Al respecto, consideramos que una coyuntura relacionada con el mantenimiento de la planta de regasificación no es un motivo suficiente para emitir una recomendación que altera e interviene el funcionamiento del mercado de energía y afecta la competencia, dado que es un evento puntual que no tiene incidencia en la operación del sistema eléctrico ni del mercado.

4. Sobre las liquidaciones

En la propuesta normativa se presentan el Parágrafo 5 del Artículo 1, donde se indica que la generación fuera de mérito para cumplir con la meta de generación térmica se remunerará a costos de la CREG 034 de 2001 (restricciones), y, adicionalmente, el artículo 3 de la propuesta indica que las generaciones por seguridad serán cero y la mayor generación térmica se considerará inflexible.

La alternancia entre los procesos de liquidación, de restricciones a inflexibilidad, genera una presión sobre la expectativa de ingreso de las plantas térmicas, por ello, consideramos que el proceso de liquidación puede prestarse para errores, lo que ocurre frecuentemente con las liquidaciones de XM, en diversos procesos, tal como manifestamos en las comunicaciones ANDEG-093-2023 y 077-2024, por lo que insistimos en que se aplique lo contenido en la Res. CREG 026 de 2014, para asegurar la adecuada remuneración de los servicios prestados por parte de la generación térmica, en el contexto de la recuperación de costos y gastos de operación.

5. Sobre el capital de trabajo de las plantas térmicas

Al expedirse las resoluciones en el marco del “Pacto por la Justicia Tarifaria” de diferimiento del 20% de las obligaciones ASIC-LAC, se impuso una financiación a la generación térmica a través de las acreencias al ASIC en donde nuestras asociadas, que tienen más del 61% de dicha deuda y han “apalancado” al sistema eléctrico durante el Fenómeno de El Niño, y ahora, hasta octubre de 2024. Si se implementa la medida de Generación mínima térmica, adicional a nuevos periodos de diferimiento ASIC-LAC y se prorrogan las medidas asociadas a la suspensión de la limitación de suministro **se estaría llevando al sistema eléctrico hacia una “espiral de la muerte” en la medida en que a los comercializadores se les flexibilizan las condiciones de pago de sus obligaciones de corto plazo con el SIN, las plantas térmicas materializarían un riesgo de insolvencia financiera para atender los compromisos con los proveedores de combustible**, debido a que la medida planteada por el Ministerio afecta el flujo de caja de las empresas de generación al permitirle a los comercializadores incumplir con los compromisos adquiridos para el pago de la generación de energía eléctrica.

6. Sobre el análisis de impacto de la medida

En la Memoria Justificativa no se evidencian análisis numéricos con respecto al impacto de la medida en cuanto a escenarios de sensibilidad por el cambio de precio de bolsa; así como en la Res. MME 40116 de 2024 no se contemplaron los efectos de la reducción en el precio de bolsa, manteniendo una generación mínima térmica en el costo de restricciones (que aumentaron considerablemente, según se muestra en la Figura 1), debe analizarse ese mismo caso en cuanto a las implicaciones de la generación inflexible, en donde podría incrementarse el de manera significativa, incrementando el precio de bolsa y la afectación en el mercado de contratos y el efecto en la suficiencia financiera de los agentes del mercado; así mismo, en dicho caso, se estaría materializando la degradación del embalse al perderse la señal de escasez en el sistema y se estaría generando un incentivo perverso en cuanto al uso del recurso hídrico, y se estaría dando la señal contraria a la del ahorro del agua.

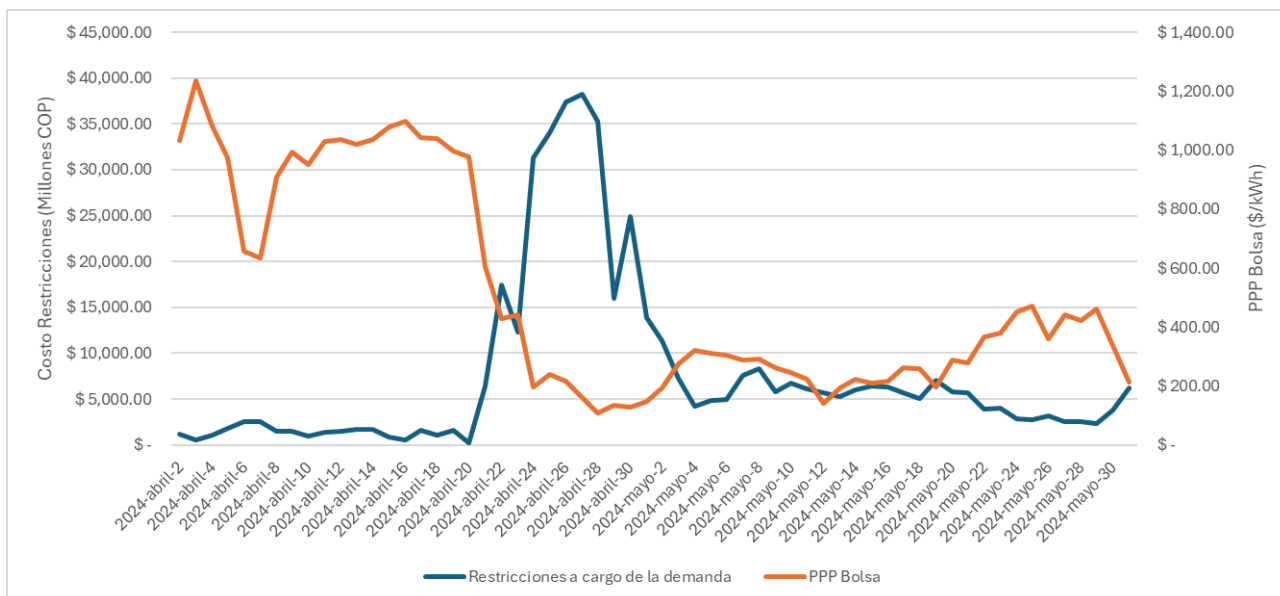


Figura 1. Comportamiento Restricciones vs PPP Bolsa durante la aplicación de la Res. 40116 de 2024 (Fuente XM-Elaboración Propia)

Por ello, solicitamos que se realice un análisis de impacto profundo, que incluya un análisis numérico de la propuesta para justificar los cambios presentados en la presente propuesta frente a la Res. MME 40116 de 2024, dado que en la Memoria Justificativa de la propuesta de la Res. MME 40116 de 2024 se indicaba que las Restricciones aumentarían a máximo \$15.7/kWh, y en la realidad, este aumento fue casi del 454%, lo cual, debe analizarse en el contexto de la mayor generación inflexible, que afectará el precio de bolsa y las señales de escasez en el mercado.

Así mismo, con esta medida, se estaría distorsionando el mercado de restricciones, al no permitir el cálculo adecuado de la generación de seguridad y se distorsiona la dinámica entre el precio de bolsa y el componente de Restricciones, lo que va a repercutir en el correcto funcionamiento del mercado, en detrimento del usuario final.

Finalmente, **reiteramos la solicitud de aplicar integralmente el Estatuto para Situaciones de Riesgo de Desabastecimiento-ESRD definido en las Resoluciones CREG 026 de 2014 y sus modificaciones, precisamente para hacer una gestión adecuada del recurso energético hidráulico ante eventos de coyuntura hidrológica imprevisible y mantener las reglas de juego establecidas.**

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

Cordialmente,

Alejandro Castañeda

Alejandro Castañeda Cuervo

Presidente Ejecutivo

Copia

Dr. Antonio Jiménez, Director Ejecutivo, Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG

Dr. Dagoberto Quiroga, Superintendente, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Dra. Cielo Rusinque, Superintendente, Superintendencia de Industria y Comercio

Dr. Carlos Rodríguez, Contralor General de la República

Dra. Margarita Cabello, Procuradora General de la República

Dra. María Nohemí Arboleda, Gerente General, XM SA ESP