



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN
CUMPLIR LOS COMERCIALIZADORES EN LA
CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ENERGÍA
ELÉCTRICA DESTINADOS A ATENDER
USUARIOS EN ZONAS NO INTERCONECTADAS
(ZNI)**

DOCUMENTO CREG-101 015

10 DE MAYO DE 2022

Contenido

1.	CONTEXTO	3
2.	PROBLEMA	4
2.1	Falta de acceso a información relevante y oportuna	4
2.2	Conflictos de intereses	5
3.	OBJETIVOS	5
4.	ALTERNATIVAS	5
4.1	Mantener la libertad en la selección del oferente de compras de energía eléctrica en ZNI	6
4.2	Establecer reglas para las compras de energía en ZNI	6
4.3	Análisis de alternativas.....	6
5.	PROPUESTA REGULATORIA.....	7
5.1	Bloque comportamental	7
5.2	Bloque procedimientos de la convocatoria pública para ZNI.....	8
5.3	Disposición transitoria	9
6.	CONSULTA PÚBLICA.....	10
7.	PROPUESTA DEFINITIVA.....	11
8.	CUESTIONARIO SIC	11

D-101 015-2022 PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS COMERCIALIZADORES EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADOS A ATENDER USUARIOS EN ZONAS NO INTERCONECTADAS (ZNI)

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 2

1. CONTEXTO

En Zonas No Interconectadas (ZNI) la actividad de comercialización minorista de energía eléctrica es habitualmente desarrollada por un solo agente, pues los costos de prestación del servicio en estas regiones del país hacen que en la mayoría de los casos el tamaño eficiente de escala del comercializador no permita la concurrencia de más de un prestador.

La ausencia de competencia permite que se presenten conflictos de intereses entre el comercializador y sus usuarios, pues la falta de presión competitiva sobre el primero le resta incentivos para esforzarse por generar eficiencias que puedan ser trasladadas a los segundos. El comercializador sabe que su demanda es cautiva y que, por falta de alternativas, no perderá clientes, independientemente de la calidad de su gestión.

Así, el interés legítimo de un usuario de acceder a una adecuada y eficiente prestación del servicio de energía eléctrica, no se encuentra alineado con el interés del comercializador, quien en ausencia de competencia efectiva no debe realizar mayores esfuerzos para mantenerlo cautivo.

De otra parte, es importante reconocer que en ZNI buena parte del costo de la prestación del servicio es cubierta a través de subsidios, de modo que los usuarios no tienen que asumir directamente el costo de este.

En este contexto, los usuarios son más susceptibles de extracción de rentas por parte del comercializador, pues están expuestos a pagar precios superiores a los que se pagarían en un mercado en competencia y si tuvieran que asumir directamente la totalidad del costo del servicio.

Cuando el comercializador también tiene vínculos de control¹ con algún generador, no solo no se ven perjudicados los incentivos para la minimización del costo de prestación del servicio para los usuarios. Estos comercializadores tienen un conflicto adicional con el interés del usuario, puesto que tienen la capacidad y los incentivos para privilegiar las compras con el generador con quien tiene vínculos, en detrimento del beneficio de sus clientes.

Este conflicto de intereses entre el comercializador y sus usuarios es denominado en la literatura económica un problema de agencia o principal-agente. Los problemas de agencia se presentan cuando existe un principal (en este caso, el usuario) que delega

¹ De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, se entiende como situación de control la posibilidad de influenciar directa o indirectamente la política empresarial, la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, o la disposición de los bienes o derechos esenciales para el desarrollo de la misma. Así mismo, hay situación de control en la relación entre la matriz y sus subordinadas (filiales y subsidiarias) en los términos señalados en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 3

una función en un agente (en este caso, el comercializador), quien dispone de más información para que actúe como representante de sus intereses. La delegación de la representación de los intereses del principal en el agente está justificada en las limitaciones del principal para asumir directamente los costos de acceso a la información, de coordinación y de gestión ante un mercado (en este caso, el mercado de energía).

De acuerdo con la literatura económica, los problemas de principal-agente derivan en situaciones subóptimas, normalmente caracterizadas por la extracción de rentas del principal (usuario) por parte del agente (comercializador).

Gran parte de los cambios estructurales que se anticipan para el sector eléctrico en el mediano plazo están asociados a innovaciones tecnológicas con potencial de reducir los costos de entrada para nuevos generadores y comercializadores y a proveer más y mejores instrumentos a los usuarios para gestionar sus decisiones de consumo de energía.

En particular, para ZNI el artículo 9 de la Ley 1715 de 2014 estableció que: “*El Gobierno Nacional implementará un programa destinado a sustituir progresivamente la generación con diésel en las ZNI con el objetivo de reducir los costos de prestación del servicio y las emisiones de gases contaminantes (...)*”.

En este escenario, la alineación de los intereses entre los comercializadores y los usuarios finales es fundamental para que tales avances tecnológicos no solamente entren al sector y al mercado, sino que resulten en un mayor bienestar para los usuarios.

2. PROBLEMA

La existencia de dos fenómenos que se presentan en las compras de energía eléctrica por parte de comercializadores que atienden usuarios en ZNI: i) ausencia de información disponible a interesados sobre las necesidades de compra de un comercializador, y ii) conflictos de intereses entre comercializadores y usuarios por la falta de competencia en estos mercados y por eventuales relaciones de control con generadores.

2.1 Falta de acceso a información relevante y oportuna

La falta de acceso a información relevante y oportuna sobre las compras de energía eléctrica con destino a usuarios en ZNI, por parte de participantes del mercado (tanto comercializadores como generadores), usuarios y autoridades, resulta en los siguientes problemas:

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 4

- Limitación de la capacidad de llevar a cabo una trazabilidad de los contratos suscritos para la atención de usuarios en ZNI.
- Ausencia de señales de precio que promuevan la entrada de nuevos oferentes.

2.2 Conflictos de intereses

La poca competencia en la actividad de comercialización en ZNI facilita que los comercializadores realicen compras de energía que no minimizan costo de prestación del servicio para el usuario y permite la extracción de rentas.

Este conflicto de intereses entre el comercializador y el usuario se exacerba cuando además el primero tiene una situación de control con un generador. Esta situación posibilita la materialización de los siguientes problemas adicionales:

- Barreras de entrada para nuevos oferentes de energía.
- Transacciones a precios no representativos de las condiciones de mercado.

3. OBJETIVOS

La presente propuesta tiene como objetivo general generar una mayor eficiencia en las compras de energía que realizan los comercializadores para la atención de usuarios en ZNI.

En línea con el objetivo general planteado, el objetivo específico es la adopción de reglas que promuevan la transparencia, la competencia y la libre concurrencia por parte de oferentes que tengan el interés y la capacidad de suministrar energía para la atención de usuarios en ZNI.

Se espera alcanzar los anteriores objetivos mediante la mitigación de oportunidades en las cuales los comercializadores actúen en contra de los intereses de los usuarios, lo cual se lograría al facilitar el acceso a información relevante y oportuna de los procesos de compra de energía a través de convocatorias públicas, por parte de los interesados (competidores, usuarios, oferentes y autoridades).

4. ALTERNATIVAS

A continuación se presentarán las alternativas consideradas:

D-101 015-2022 PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS COMERCIALIZADORES EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADOS A ATENDER USUARIOS EN ZONAS NO INTERCONECTADAS (ZNI)

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 5

4.1 Mantener la libertad en la selección del oferente de compras de energía eléctrica en ZNI.

Bajo el esquema del Análisis de Impacto Normativo, la primera alternativa debe ser mantener el esquema actual. El cual consiste en conservar la libertad en las compras de energía en las Zonas No Interconectadas.

Con esta alternativa los comercializadores no deberán asumir un costo operacional, logístico, ni desarrollar una curva de aprendizaje como consecuencia de la imposición de una carga regulatoria.

No obstante, con esta alternativa no se cumpliría objetivo planteado, dado que esta alternativa no necesariamente garantiza una formación de precios eficientes para la prestación del servicio. Adicionalmente, a falta de publicación de la información relativa a los procesos de contratación, no se incorporan los principios de la Ley 142 de 1994 de eficiencia, neutralidad, transparencia y fiabilidad.

4.2 Establecer reglas para las compras de energía en ZNI

Esta alternativa consiste en dar unos lineamientos a los comercializadores para las compras de energía con destino a la atención de los usuarios finales en las ZNI.

La CREG mediante la Resolución 130 de 2019 definió unos principios, comportamientos y procedimientos que deben cumplir los comercializadores en la celebración de contratos de energía destinados al mercado regulado en el SIN. Por tal motivo, esta alternativa se basa en la adaptación de dichos lineamientos enfocados a la realidad en las ZNI.

Con la implementación de esta alternativa los comercializadores deberán realizar convocatorias públicas que incorporen los principios de la Ley 142 de 1994 de eficiencia, neutralidad, transparencia y fiabilidad que propende por una formación de precios eficientes para la prestación del servicio.

En contraste, los comercializadores deberán asumir un costo operacional, logístico y desarrollar una curva de aprendizaje para la implementación del mecanismo de contratación.

4.3 Análisis de alternativas

Partiendo de la identificación del problema se concluye que mantener el estado actual, el cual es la libertad en la selección de los oferentes para la compra de energía en ZNI, no permite alcanzar los objetivos establecidos en la sección 3.

D-101 015-2022 PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS COMERCIALIZADORES EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADOS A ATENDER USUARIOS EN ZONAS NO INTERCONECTADAS (ZNI)

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 6

En consecuencia, a pesar de que se impone una carga regulatoria a los comercializadores, la segunda alternativa propuesta aborda los problemas identificados en la sección 2. En cualquier caso, los costos regulatorios impuestos a los comercializadores no superarían los beneficios de mitigar los problemas identificados en un análisis de costo beneficio. Por lo tanto, se propone la implementación de dicha alternativa, la cual establece reglas para las compras de energía en ZNI.

5. PROPUESTA REGULATORIA

La presente propuesta regulatoria busca una mejor representación de los intereses de los usuarios en ZNI por parte de los comercializadores que los atienden, manteniendo en todo caso la libertad que tienen estos últimos al permitirles determinar las condiciones particulares de cada convocatoria, siempre que se ajusten a los lineamientos generales ya expuestos.

Como pieza fundamental de la propuesta se tiene la obligación por parte del comercializador de publicar antes de la realización de la convocatoria: los requisitos de participación, el cronograma previsto, las condiciones contractuales, los productos demandados, la metodología de evaluación de ofertas. Esta información debe estar disponible para todos los interesados, usuarios y autoridades.

Adicionalmente, todas las condiciones previstas por el comercializador en la convocatoria deben estar establecidas en concordancia con los principios de eficiencia, neutralidad, transparencia y fiabilidad. El comercializador será el responsable de demostrar que las condiciones y demás términos de la convocatoria responden a criterios objetivos, verificables, imparciales y que están orientados a la minimización de costos para los usuarios finales.

La propuesta regulatoria aplica para los comercializadores minoristas que compren energía eléctrica para la atención de usuarios en ZNI y se desarrolla en dos grandes bloques. Uno que contiene los lineamientos generales de comportamiento que deben seguir los comercializadores y otro en el que se desarrolla la reglamentación de las convocatorias públicas para ZNI.

5.1 Bloque comportamental

Se propone implementar la obligatoriedad de realizar convocatorias públicas para la compra de energía con destino a usuarios en ZNI, dotándolas de transparencia mediante la centralización y publicación de la información en un portal web administrado por el IPSE, para alcanzar una mejor difusión y para facilitar el seguimiento por parte de los interesados.

Así mismo, se reitera que los comercializadores deben actuar conforme a lo establecido en la Resolución CREG 080 de 2019 o aquella que la sustituya, modifique o adicione.

D-101 015-2022 PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS COMERCIALIZADORES EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADOS A ATENDER USUARIOS EN ZONAS NO INTERCONECTADAS (ZNI)

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 7

Este capítulo también define los principios comportamentales esperados y prohibidos que deben regir el actuar de los comercializadores en la ZNI, con el fin de mitigar los conflictos de interés.

Los comportamientos esperados son aquellos con los que se entiende que el comercializador representa los intereses y los derechos de los usuarios, por su parte, los comportamientos prohibidos son aquellos que tenga como objeto no cumplir con lo previsto en la resolución tales como reducir la competencia, restringir la participación de algún participante de forma injustificada, celebrar contratos que no representen las condiciones del mercado, entre otros.

5.2 Bloque procedimientos de la convocatoria pública para ZNI.

En el proyecto de resolución CREG 701 005 de 2022 se propone un procedimiento que deberán cumplir todos los comercializadores en las ZNI para las compras de energía. Este procedimiento considera las siguientes etapas:

- 1) Publicación de aviso de la convocatoria
- 2) Publicación de pliegos de condiciones
- 3) Evaluación de requisitos habilitantes
- 4) Evaluación de ofertas
- 5) Resultados de la convocatoria

Cada una de las etapas busca dar la mayor información posible a los interesados en participar en la convocatoria, de esta manera, se establecen los requisitos de forma clara antes de realizar la adjudicación de los contratos de energía, con el fin de garantizar que el proceso de formación de precios sea transparente y eficiente. Por su parte, la autoridad de inspección, vigilancia y control puede detectar un incumplimiento de forma fácil.

Entre las reglas propuestas para la realización de las convocatorias públicas se encuentra en la primera etapa, el aviso público de la convocatoria. Con este primer paso se da inicio al proceso de convocatoria y se informa a todos los participantes la fecha de publicación de los pliegos de condiciones para comentarios. Para garantizar una mayor difusión, el IPSE dispondrá un sitio en la página web para la publicación de la información referente a las convocatorias públicas en la ZNI.

La segunda etapa corresponde a la publicación de los pliegos de condiciones de la convocatoria. En esta etapa todos los participantes conocen de antemano las reglas de juego propuestas por el comercializador que realiza la convocatoria, y tendrán la oportunidad de realizar comentarios a las mismas en la etapa de comentarios establecida por el comercializador, antes de publicar la versión definitiva de dichos pliegos.

D-101 015-2022 PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS COMERCIALIZADORES EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADOS A ATENDER USUARIOS EN ZONAS NO INTERCONECTADAS (ZNI)

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 8

En los pliegos de condiciones el comercializador debe definir la metodología de evaluación de las ofertas, los términos de la contratación, los requisitos habilitantes que deberán cumplir los interesados, la minuta de los contratos, entre otros. Todo sustentado a la luz de los principios de eficiencia, transparencia, neutralidad y fiabilidad. De igual forma el comercializador deberá demostrar que las condiciones y demás términos de la convocatoria favorecen al usuario final, en caso de que así lo requieran las autoridades competentes.

La tercera etapa corresponde a la evaluación de los requisitos habilitantes. En esta etapa el comercializador evaluará si el interesado cumple con las condiciones establecidas para participar en la convocatoria. Si cumple con las condiciones, la oferta realizada podrá ser tenida en cuenta en el proceso de asignación para la selección del adjudicatario, de lo contrario se tendrá que descalificar el interesado.

Posteriormente corresponde la etapa de evaluación de ofertas. En esta etapa se deben utilizar únicamente las ofertas habilitadas para participar, a las cuales se les deberá aplicar la metodología de evaluación de ofertas publicada en los pliegos de condiciones. Adicionalmente, este proceso se debe realizar en una audiencia pública en la capital del departamento donde este ubicada la ZNI para la cual el comercializador este realizando la convocatoria. Así mismo, se propone que el comercializador establezca previamente una oferta de reserva, la cual servirá como condición a partir de la cual no está dispuesto a aceptar una oferta.

Esta oferta de reserva se deberá remitir en las mismas condiciones que las demás ofertas, y no puede ser definida por el comercializador una vez este tenga acceso a la información de las ofertas remitidas por los interesados, con el fin de mitigar la posibilidad de rechazo de ofertas sin justificación clara.

Para finalizar, en la etapa de resultados de convocatoria, el comercializador deberá reportar los resultados producto de la aplicación de la metodología de evaluación efectuada durante la audiencia pública, así como las decisiones en materia contractual derivadas de dicho proceso. El comercializador remitirá los resultados al IPSE y estos serán publicados en el sitio web que el IPSE disponga para este fin.

5.3 Disposición transitoria

Dada la relevancia de la implementación de reglas para las compras de energía en ZNI, se encuentra necesario limitar de manera transitoria la duración máxima de los contratos de compra de energía que suscriban los comercializadores para la atención de usuarios en Zonas No Interconectadas, mientras la Comisión expide la regulación definitiva aplicable a este tipo de transacciones.

Por tal razón, se establece que los contratos de compra de energía que suscriban los comercializadores para la atención de usuarios en ZNI a partir de la entrada en vigencia

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 9

de la presente resolución, no podrán tener una duración superior a seis (6) meses, prorrogables, por una única ocasión, por tres (3) meses; de manera transitoria hasta contar con las reglas definitivas que la Comisión expida.

Lo anterior, con el fin de prevenir la materialización de efectos jurídicos y económicos que resulten contrarios a los fines regulatorios que se persiguen con la expedición de reglas para las compras de energía en ZNI y para garantizar una implementación efectiva de la regulación que en esta oportunidad se somete a consulta pública y dada la importancia de la expedición de reglas aplicables a las compras de energía por parte de los comercializadores que atienden usuarios ubicados en ZNI, se encuentra necesario evitar la suscripción de contratos de largo plazo mientras se surte el proceso de consulta de la regulación propuesta por esta Comisión.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-263 de 2017, respaldó el uso de este tipo de medidas y las denominó como “un mecanismo de racionalidad instrumental diseñado para adoptar con celeridad los ajustes técnicos requeridos en un mercado donde la libre competencia y la iniciativa privada se encuentran constitucionalmente protegidas, pero cuyo fin último es la prestación eficiente y adecuada de servicios públicos”.

La medida transitoria señalada corresponde a un instrumento de intervención orientado a dar cumplimiento a los fines regulatorios (de carácter social y económico), en atención al marco legal superior que establece las facultades de esta Comisión para regular la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

Esta regla transitoria cobra especial importancia al considerar que las reglas sometidas a consulta por parte de esta Comisión buscan promover la transparencia, la competencia y la libre concurrencia en estos procesos de contratación, lo cual redundará en el traslado de precios eficientes y una adecuada prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica a usuarios ubicados en ZNI.

6. CONSULTA PÚBLICA

La resolución 701 006 de marzo de 2022 ordenó hacer público el proyecto de resolución *“Por la cual se limita de manera transitoria la duración máxima de los contratos de compra de energía que suscriban los comercializadores para la atención de usuarios en Zonas No Interconectadas”*, con el fin de recibir comentarios a las propuestas contenidas en el proyecto de resolución. Una vez finalizado el proceso de consulta, se recibieron comunicaciones de 2 empresas:

1. STEPSOL
2. CEDENAR

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 10

Los comentarios recibidos frente a la medida transitoria fueron entorno a la fecha de la expedición de la regulación definitiva, manifestando la preocupación de que pueda tener una duración indefinida.

7. PROPUESTA DEFINITIVA

Con base en la propuesta publicada y los comentarios recibidos de la misma, el proyecto de resolución definitiva plantea dejar explícito la clasificación de la duración máxima de los contratos de compra de energía para la atención de usuarios en ZNI, de la siguiente forma:

1. Los contratos de compra de energía que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente resolución tendrán una duración hasta de seis (6) meses, los cuales se podrán prorrogar por una única vez hasta por tres (3) meses.
2. Los contratos que se encuentren suscritos y se venzan en vigencia de la presente resolución se podrán prorrogar por una única vez hasta por nueve (9) meses.
3. Los contratos suscritos con anterioridad a la presente resolución cuyo vencimiento sea posterior a la vigencia de esta resolución, cumplirán los plazos pactados contractualmente, sin que haya lugar a prorrogas.

Adicionalmente en relación a la principal preocupación de los interesados, se plantea que la vigencia de la presente resolución no esté sujeta exclusivamente a la expedición definitiva de que trata la resolución 701 005 de marzo de 2022, que ordenó hacer público el proyecto de resolución “*Por la cual se definen los principios y procedimientos que deben cumplir los comercializadores para la celebración de contratos de energía eléctrica destinados a atender usuarios en Zonas No Interconectadas*”, se adiciona un término de nueve (9) meses o hasta la expedición de la regulación anteriormente citada, lo que primero ocurra.

8. CUESTIONARIO SIC

Diligenciado el cuestionario de que trata el artículo 2.2.2.30.4 del Decreto 1074 de 2015, se encontró que el ajuste regulatorio propuesto no tiene incidencia sobre la libre competencia, por lo cual no fue remitido a la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC.

D-101 015-2022 PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS COMERCIALIZADORES EN LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADOS A ATENDER USUARIOS EN ZONAS NO INTERCONECTADAS (ZNI)

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 11