



Ministerio de Minas y Energía

**RESOLUCION NUMERO 115**

DE 19

( 10 JUL 1997 )

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P., contra la resolución 040 de Abril 4 de 1997.

**LA COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por las Leyes 142 y 143 de 1994, y en desarrollo de los Decretos 1524 y 2253 de 1994.

**CONSIDERANDO:**

1 o. Que mediante la resolución CREG-112 de 1996, la Comisión indicó las bases sobre las cuales aprobaría la fórmula tarifaria general que permitiría a las empresas comercializadoras determinar el costo de prestación del servicio de electricidad a usuarios regulados en el Sistema Interconectado Nacional y el procedimiento para definir esa metodología.

20. Que mediante la resolución CREG-007 de 1997 se prorrogaron algunos plazos del cronograma establecido en la Resolución CREG-112 de 1996.

30. Que mediante la resolución CREG-031 de 1997 la Comisión aprobó las fórmulas generales de costos y estableció la metodología para fijar el Costo Base de Comercialización.

40. Que mediante la resolución CREG-040 de 1997 la Comisión fijó el Costo Base de Comercialización para la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P. en la suma de \$2,868 (\$ de diciembre de 1995), aplicable a los usuarios regulados que estén conectados al Sistema de Transmisión Regional y/o Sistema de Distribución Local de la misma empresa.

50. Que mediante escrito recibido el 15 de mayo de 1997, la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P., interpuso oportunamente recurso de reposición contra la resolución CREG-040 de 1997, mediante el cual solicita revocar dicha resolución y fijar el valor del Costo Base de Comercialización para la empresa en la suma de \$5,429 por factura (\$ de diciembre de 1996).

60. Que los argumentos con los cuales la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P. sustenta el recurso de reposición interpuesto, son los siguientes:

6.1 El Acto Administrativo impugnado expresa en su parte motiva que por Resolución 031 de abril de 1997 se adoptó la fórmula general para el cálculo de los costos de prestación del servicio de energía eléctrica, aplicable a los usuarios regulados, uno de cuyos elementos está constituido por los costos de comercialización.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P., contra la resolución 040 de Abril 4 de 1997.

6.2 La CREG fijó como valor máximo del costo base de comercialización para la Electrificadora de Sucre S.A. E.S.P., en la suma de \$2868/Factura (\$ de diciembre de 1995).

6.3 Mediante oficio con número de radicación interna 00370 de febrero 14 de 1997 la Electrificadora de Sucre S.A. E.S.P. remitió al Director Ejecutivo de la CREG la propuesta de costos de comercialización, basado en las resoluciones 112 y 113 de la CREG.

6.4 La Empresa solicitó en el mencionado estudio que se le reconociera la suma de \$5.429 por factura a diciembre de 1996, fundamentándose en la metodología consignada en la resolución CREG 112 de 1996.

6.5 Dicho valor se calculó teniendo en cuenta cuadros de costos de comercialización discriminados por procesos para el año de 1996. Estos cuadros a su vez se calcularon considerando un cuadro de cantidades base por proceso que se incluye en el recurso.

6.6 A la empresa le es imposible optimizar sus costos laborales producto de las convenciones colectivas de trabajo firmadas en el pasado: "Tan fundamental es este factor que representa el 56% de los costos que se generan en el área de facturación a diciembre 31 de 1996, y, en el área de administración los costos laborales ascienden al 76% del total de costos en el área administrativa. El índice de crecimiento de este costo, históricamente ha sido superior a los índices de inflación registrados lo que aunado a la ingobernabilidad de los costos laborales por parte de la empresa, nos conduce a una difícil situación, cuya solución es de estricta competencia del Gobierno Nacional."

6.7 El costo de comercialización para el primer año de vigencia de la fórmula para la Electrificadora de Sucre S.A. es de \$5429/Factura, a 31 de diciembre de 1996.

6.8 El recurso incluye los criterios para la cuantificación de los costos laborales, las cesantías, los aportes parafiscales, la dotación, la salud, el auxilio de energía los auxilios y otros.

6.9 También incluye el recurso un cuadro de Otros Costos, discriminado por conceptos, cuyo total es de \$1.483.110.009.

6.10 Los costos administrativos de la empresa ascienden a \$4362 millones.

6.11 El margen de comercialización presentado por la empresa ante la Comisión fue de 18%.

6.12 El número de usuarios reportados en el sector rural es de 45.000 que constituyen un 45% del mercado regulado. Este sector representa deficiencias en las vías de acceso que existen, lo que complementado con la pobreza absoluta de dichos usuarios ocasiona que los costos de las actividades de lectura, reparto, gestiones de recaudo y recuperación de pérdidas se incrementen enormemente.

6.13 La violencia y los desastres encarecen las actividades de comercialización, no solo en el sector rural sino también en el urbano.

6.14 El incremento de los costos laborales por encima del IPC según convenciones firmadas entre el Gobierno Central y los trabajadores del sector eléctrico y el Acuerdo en el que adicionalmente pactaron incrementar la planta de personal en el Acuerdo Marco Sectorial, agrava la situación económica de la Electrificadora.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P., contra la resolución 040 de Abril 4 de 1997.

**70.** Que para resolver el recurso de reposición interpuesto, la Comisión considera:

**7.1 Bases legales generales para aprobar el Costo de Comercialización de energía eléctrica.**

Antes de examinar en detalle la argumentación de la Electrificadora de Sucre, es del caso señalar que la Constitución, artículo 365, impone al Estado como criterio central en relación con los servicios públicos, asegurar que se presten bajo condiciones de eficiencia económica. De allí que las Leyes 142 y 143 de 1994 establecen que uno de los criterios básicos que la Comisión debe considerar al fijar las fórmulas tarifarias, es el de eficiencia, el cual se define así: "Artículo 87.- Criterios para definir el régimen tarifario. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

87.1.- Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, . . ."

Del At-t.87 de la Ley 142 de 1994, al igual que de los artículos 3º y 6º de la Ley 143 de 1994, resulta claro el mandato de que los costos de comercialización que se reconocen a las empresas no corresponden a cualquier nivel y composición de costos. Las leyes asignan a la CREG la función de reconocer únicamente costos que obedezcan a criterios de eficiencia económica. El artículo 6º de la Ley 143 de 1994 establece: "... El principio de eficiencia obliga a la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se garantice la prestación del servicio al menor costo económico."

Por tanto, la recuperación de costos y gastos de operación por parte de los prestadores del servicio, está limitada constitucional y legalmente por la eficiencia, y corresponde a la Comisión tomar medidas para que a lo largo del tiempo se reduzcan los costos en que realmente incurran las empresas, con el fin de asegurar la eficiencia, a no ser que ya se encuentren en un nivel óptimo de eficiencia. En esa misma dirección, la Ley ordena a la Comisión tener en cuenta los costos de cada empresa y examinar los de otras que operen en condiciones similares, pero que sean más eficientes. Así, el artículo 92 de la Ley 142 establece: " .al definir en las fórmulas los costos y gastos típicos de operación de las empresas de servicios públicos, las comisiones utilizarán no solo la información propia de la empresa, sino la de otras empresas que operen en condiciones similares, pero que sean mas eficientes".

Del mismo modo el artículo 44 de la Ley 143 de 1994, reitera que tendrán que buscarse los costos que se darían en un mercado competitivo, lo que significa claramente que debe compararse la información dada por las empresas, con el propósito de determinar qué tarifas se producirían si hubiere multiplicidad de prestadores del servicio en un mismo mercado.

Estos mismos criterios se han desarrollado en varios países con el fin de beneficiar a los usuarios, dentro del concepto de regulación por comparación con los más eficientes, para tratar de encontrar los costos que se darían, si existiera competencia entre varias empresas.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E S P., contra la resolución 040 de Abril 4 de 1997.

#### 7.2 Metodología utilizada por la Comisión para determinar el Costo de Comercialización:

Teniendo en cuenta estos mandatos constitucionales y legales, la Comisión **diseñó** una metodología de evaluación de eficiencia comparativa. Dado que la comercialización, como actividad separada de la de distribución, es nueva, no se conocían los costos **asignables** a esa actividad específicamente. Por eso la Resolución CREG 112 de 1996, solicitó esa información a las empresas como una primera base. Luego la Comisión **dividió** las empresas por grupos homogéneos, diferenciándolos por la escala de cada mercado. Dentro de cada grupo, la metodología permite encontrar cuáles son los costos comparativamente más eficientes.

En primer término es del caso señalar que los costos de comercialización corresponden a los costos máximos asociados con la atención a los usuarios regulados, con un esquema que incentiva la eficiencia de las empresas. Así está previsto en el numeral 2.6 del anexo uno de la resolución CREG-031 de 1997.

Desde el inicio de la actuación orientada a la aprobación de **tales** costos de comercialización, la Comisión indicó, mediante la resolución CREG-112 de 1996, artículo 8º literal a), que dentro de **tales** costos cada empresa debía expresar por separado los costos de lectura, precritica, critica, facturación, entrega de facturas, recaudo, atención de reclamos, cortes y suspensiones, reconexión, y los otros costos que pudiera justificar el comercializador. De esta manera tanto la resolución 112 de 1996 como la resolución 31 de 1997 son claras en indicar que la actividad de comercialización y por ende los costos asociados con ella, es diferente de las actividades de la distribución, a la que suele estar asociada, así como de las actividades de transporte y de generación de electricidad.

Esa distinción de costos por actividad está ordenada por la Ley 142 en el artículo 91 cuando establece: "Para establecer las fórmulas de tarifas se calculará por separado, cuando sea posible, una fórmula para cada una de las diversas etapas del servicio".

A su vez la Ley 143 distingue con toda nitidez la comercialización de electricidad de las otras actividades relacionadas con este servicio, artículos 1º, 7º y 74º.

Para efectos de hacer la comparación de eficiencia relativa de las empresas, se conformaron dos universos como antes se indicó. El criterio utilizado en la división de los mercados del país para efectos de comparación es la mediana con relación a la Escala, es decir, al Número de Facturas. Esto arrojó como resultado un universo A en el que se comparan Meta, Cundinamarca, Guajira, Magangué, Tuluá, Caquetá, Chocó, Pereira, Huila, Córdoba, Cauca, Quindío, Sucre y Electrocesar, y un universo B en el que se comparan Caldas, EPSA, Tolima, Norte de Santander, Nariño, Boyacá, Bolívar, Medellín, Bogotá, Cali, EADE, Santander y Atlántico.

La metodología utilizada por la CREG, contenida en el Anexo 2 de la resolución 31 de 1997 toma en cuenta los criterios de densidad, escala y productividad de mano de obra, dado que en la actividad de comercializar electricidad se presentan economías de aglomeración y de escala, y de otra parte reconoce que la situación actual de las empresas difiere entre ellas en materia de productividad.

La densidad del mercado de una electrificadora, que es una variable inversa con relación a la dispersión, es relevante en la determinación del costo base de comercialización. Mientras más baja sea la densidad, o lo que es lo mismo, más alta sea la dispersión de un mercado seleccionado de un mismo universo comparativo de empresas, más alto es su Costo Base de Comercialización por factura (Co\*), al considerar constantes otras variables.

El criterio de economías de escala significa que el efecto parcial de un mayor número de facturas es un menor costo eficiente de comercialización por factura, por lo cual los

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P., contra la resolución 040 de Abril 4 de 1997.

usuarios deben beneficiarse de esa economía. Así lo ordena el numeral 7º del artículo 2º de la Ley 142.

El número de facturas por empleado como criterio de productividad incorporado en la metodología, significa que mientras más alto sea ese número con respecto al que exhiben otras empresas de su universo comparativo, más eficiencia relativa, con relación a ésta variable, exhibe la empresa en consideración. Por lo tanto, asumiendo constantes las demás variables, menor será su costo.

De acuerdo con los criterios antes expuestos, y tomando en cuenta diferentes universos de empresas, se determinó el costo base de comercialización por factura para cada empresa, que le permita realizar esa actividad en forma eficiente, teniendo presente además que sólo los costos asociados con la atención de la clientela conforman el componente de comercialización. Esto es válido para todos los comercializadores, puesto que la metodología es de aplicación general.

Ese costo base de comercialización por factura, concepto que en la fórmula de costos de comercialización prevista en el numeral 2.6 del anexo uno de la resolución 31 de 1997 se denota como  $Co^*$ , es un parámetro de la fórmula. Esta fórmula en conjunto determina el costo de comercialización de la respectiva empresa en cada periodo, el cual está sujeto a la variación acumulada en el índice de productividad del sector eléctrico. Para el primer periodo de regulación de 5 años, esta variación es del 1% anual. De esa manera se cumple el mandato legal, artículo 87 numeral 1º Ley 142, según la cual los aumentos de productividad deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo.

7.3 Alcance del estudio de costos de comercialización suministrado por cada empresa:

a) De acuerdo con la resolución CREG-112 de 1996, se solicitó un estudio sustentado y verificable de los costos de comercialización de cada empresa, estudio al cual se atuvo la Comisión, tomándolo como cierto y serio respecto al nivel y composición de esos costos. Por tanto, la veracidad o exactitud de la información suministrada por la empresa, no ha sido puesta en tela de juicio por la Comisión, la cual presume la buena fe de todas las personas que adelantan gestiones ante ella, tal como lo dispone el artículo 83 de la Constitución. Así estaba previsto adelantar la actuación administrativa correspondiente, según el artículo 13 de la resolución 112 de 1996.

Con base en la metodología prevista en la resolución 31 de 1997 para determinar el costo de comercialización, tras asumir como cierto, verificable y sustentado el costo que presentó cada empresa, el análisis comprende una depuración de algunos rubros tales como el márgenes de comercialización, retornos del capital y márgenes para cubrir riesgos en general, con la finalidad de hacer comparables distintos costos de las empresas de un mismo universo, sin que ello implique dejar de lado esos rubros de costos, puesto que finalmente la metodología los reconoce, aunque bajo un criterio objetivo, uniforme y neutral de eficiencia, como lo ordenan las leyes. Este criterio está constituido por el margen del 15% sobre el costo de comercialización eficiente obtenido para cada comercializador, tal como está dispuesto en el numeral 2º del Anexo 2, resolución 31 de 1997. En este orden de ideas la actuación de la Comisión no estuvo orientada a establecer si los costos presentados por las empresas, en general, eran o no ciertos, dada la presunción de buena fe, sino a ponderarlos con criterios de eficiencia para autorizar que sólo dentro de ese nivel puedan trasladarse a los usuarios.

b) Como resultado de aplicar la metodología descrita, el valor aprobado puede no coincidir con el costo en que la empresa incurre para realizar la actividad de comercialización, cuando opera en condiciones de ineficiencia relativa frente a otras empresas comparables.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P., contra la resolución 040 de Abril 4 de 1997.

7.4 El hecho de que el valor aprobado a la ELECTRIFICADORA DE SUCRE por parte de la CREG sea menor al presentado por la empresa se explica por dos razones: a) El proceso de depuración efectuado a los costos presentados por la recurrente produce un costo depurado inferior b) Su eficiencia relativa cuando se compara con otras empresas de su propio universo, es menor, ya que se encuentra alejada de la frontera de eficiencia relativa al aplicar la metodología de la CREG, lo cual produce una reducción adicional del valor anterior. Al adicionar el 15% al resultado anterior, se obtiene el valor aprobado para el Costo Base de Comercialización, que es menor al solicitado.

7.5 En cuanto a la "ingobernabilidad de los costos laborales por parte de la empresa" entendemos que está implícito en los costos presentados por la empresa y por tanto ese hecho ha sido considerado al evaluar la eficiencia relativa de la empresa, aunque no puede considerarse como una variable aparte en la metodología.

7.6 El número de usuarios en el sector rural es relevante en los costos, en la medida en que está implícito en la densidad de la red secundaria. Mientras menos densa es la red, mayor es el costo de comercialización. Esta consideración está explícita en el modelo adoptado por la CREG. Respecto de las deficiencias en las vías de acceso entendemos que está considerado en los costos suministrados por la empresa a la Comisión, y en esa medida evidencian el grado de eficiencia relativa de ésta.

7.7 Sobre el margen de comercialización que la recurrente establece en 18%, se pone de presente que el margen de comercialización según la resolución CREG-031 de 1997 está establecido normativamente en 15% para todas las empresas.

7.8 Los temas del efecto de la violencia y de los desastres naturales en los costos de comercialización, aunque sensibles, son temas imposibles de cuantificar para el regulador y se consideran dentro del riesgo inherente al negocio, es decir, están cubiertos por el 15%.

7.9 Toda la argumentación de la empresa se orienta a demostrar que los costos asociados con la actividad de comercialización, en que incurre para prestar el servicio de electricidad, deben ser reconocidos mediante el Costo Base de Comercialización.

Sobre el particular debe señalarse que si se fijó un Costo Base de Comercialización inferior al que la ELECTRIFICADORA DE SUCRE calculó, es porque la CREG tiene la obligación de proteger a los usuarios regulados con tarifas que recuperen los costos eficientes de prestación del servicio, como lo disponen los artículos constitucionales 365 y 367, el 87 de la Ley 142 de 1994 y el 44 de la Ley 143 de 1994, entre varios otros. Pretender que los costos en que incurra una empresa deben trasladarse al usuario a través de la tarifa sería desconocer abiertamente la exigencia superior que busca que se paguen solamente aquellos costos que se darían en un mercado competitivo. En ese caso no harían falta ni reglas ni autoridades en materia tarifaria y bastaría que alguien estableciera la veracidad de los gastos de las empresas para que éstas los convirtieran en tarifas, cualquiera sea la gestión de las empresas.

7.10 Por todo lo anterior la Comisión encuentra que el Costo Base de Comercialización aprobado a la ELECTRIFICADORA DE SUCRE, es el resultado de aplicar los criterios de eficiencia que ordenan las leyes, razón por la cual no es posible modificar la suma autorizada mediante la resolución incurrida.

En consideración a lo anterior,

#### RESUELVE:

Artículo 10. No revocar la resolución CREG-040 de 1997, la cual se confirma en todas y cada una de sus partes.

Artículo 20. Notificar la presente resolución a ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A E.S.P. y hacerle saber que contra lo dispuesto en este acto no procede recurso alguno por la vía gubernativa.

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la ELECTRIFICADORA DE SUCRE S.A. E.S.P., contra la resolución 040 de Abril 4 de 1997.

**Artículo 30.** Esta resolución rige desde la fecha de su notificación y deberá publicarse en el Diario Oficial.

Dado en Santafé de Bogotá, a los **10 JUL 1997**

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**CARLOS CONTE LAMBOGLIA**  
Viceministro de Energía  
Encargado de las funciones  
del Despacho del Ministerio de Minas  
y Energía.  
Presidente

  
**EDUARDO AFANADOR IRIARTE**  
Director Ejecutivo