



Comisión de Regulación
de Energía y Gas

PROPUESTA DE COMPLEMENTACIÓN A LA RESOLUCIÓN CREG 122 DE 2003 – FRONTERAS EMBEBIDAS

DOCUMENTO **CREG 049**
SEPTIEMBRE 17 DE 2004

TABLA DE CONTENIDO

1.	<u>INTRODUCCIÓN</u>	3
2.	<u>COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 122 DE 2003</u>	3
3.	<u>PROPIUESTA DE COMPLEMENTACIÓN</u>	10

PROPUESTA DE COMPLEMENTACIÓN A LA RESOLUCIÓN CREG 122 DE 2003 – FRONTERAS EMBEBIDAS

1. INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la Resolución CREG-122 de 2003, la CREG adoptó los principios y las reglas generales para la clasificación y funcionamiento de una clase de Fronteras Comerciales del Mercado Mayorista, denominadas como Fronteras Embebidas.

La principal motivación para la creación de las Fronteras Embebidas, fue permitir la conexión de usuarios y agentes al Sistema Interconectado Nacional a través de activos de conexión de Usuarios No Regulados, cuando se presentan condiciones que dificultan que un Operador de Red pueda atender a estos usuarios como por ejemplo, usuarios en Zonas No Interconectadas y ubicados en cercanías a las instalaciones eléctricas de un Usuario No Regulado que se encuentra conectado al Sistema Interconectado Nacional a través de sus equipos propios, caso en el cual, la expansión de un Operador de Red para atender a estos usuarios se puede dificultar, por los altos costos que ello implicaría, entre otras causas.

De esta manera, el objetivo de la Resolución CREG 122 de 2003 es el aprovechamiento de recursos de terceros para la prestación del servicio de energía eléctrica en los casos que el Operador de Red se encuentre imposibilitado para efectuar inversiones y/o prestar el servicio, en las condiciones previstas en la regulación y la Ley, previa voluntad del responsable de la conexión. En ese sentido, lo que busca la resolución es determinar las condiciones de acceso a estas conexiones, en igualdad de condiciones para todos los interesados. Valga la pena aclarar que ello sólo aplica bajo las condiciones específicas de conexión de usuarios No Regulados.

2. COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 122 DE 2003

Mediante comunicaciones radicadas en la CREG bajo los números E-2004-001363, y E-2004-001415, la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica – ASOCODIS – efectuó comentarios respecto de la Resolución CREG 122 de 2003, así como también el Consejo Nacional de Operación – CNO-, mediante comunicación radicada en la CREG bajo el número E-2004-001506, se pronunció al respecto.

A continuación se resumen los comentarios presentados y, en cada uno de ellos, el correspondiente argumento de la Comisión:

1. *La Comisión ha establecido señales de eficiencia con base en cargos eficientes de distribución considerando una energía eficiente y si se permite que algunos usuarios se desconecten del sistema del Operador de Red para convertirse en Fronteras Embebidas, se estarían desvirtuando los cargos eficientes inicialmente establecidos, afectando las tarifas del resto de usuarios, porque se estarían “descargando las redes de los OR”. Por tanto se debe proteger la máxima utilización posible de la capacidad de las instalaciones de los Operadores de Red para garantizar el retorno de sus inversiones y cumplir con las responsabilidades establecidas por la Ley y la regulación.*

En primer lugar debe recordarse que son las propias Leyes 142 y 143 de 1994, las que garantizan a los usuarios el derecho a conectarse a cualquier clase de redes eléctricas, sean estas de interconexión, transmisión o distribución y que las empresas están obligadas a permitirlo.

El artículo 85 de la Ley 143 de 1994 establece que las decisiones de inversión en distribución de energía eléctrica, entre otras, constituyen responsabilidad de aquellos que las acometan, quienes asumen en su integridad los riesgos inherentes a la ejecución y explotación de los proyectos. Cuando se plantea que se disminuye la remuneración esperada del pago de los peajes a los distribuidores que han efectuado una inversión en subestaciones con la debida planeación y proyección de crecimientos de demanda futura, debe tenerse en cuenta que la actividad de distribución de energía eléctrica, según se anota, constituye una responsabilidad de quienes emprendan la misma, quienes a su vez asumen en su integridad los riesgos inherentes a la ejecución y explotación de dichos proyectos, como son por ejemplo las inversiones destinadas a subestaciones y otras, sobre la base de que legalmente existe un derecho al libre acceso. Es importante aclarar que la distribución eléctrica no es una actividad de concesión exclusiva y aunque es un monopolio de red, en las metodologías de remuneración es explícito que las empresas deben asumir los riesgos de demanda dentro del periodo tarifario.

Adicionalmente, la metodología de remuneración de la distribución, de la Resolución 082 de 2002 previó expresamente que los activos de conexión podían ser usados por varios usuarios, en cumplimiento del mandato legal mencionado, por lo que la resolución en comento, no es otra cosa que el desarrollo de esta condición previamente establecida. Así mismo no es exacto afirmar que la remuneración de la actividad de distribución considera un nivel de energía eficiente en el cálculo de los cargos. Es claro en la metodología que la energía corresponde a la reportada por el Operador de Red en un momento del tiempo, y que los riesgos inherentes a los comportamientos de esta demanda son riesgos del Operador de Red.

Por otro lado, los cargos vigentes fueron aprobados dando aplicación a la metodología contenida en la Resolución CREG-082 de 2002, la cual expresamente previó que al usuario se le cobrarán los cargos correspondientes al nivel de tensión donde se conecte, y que cuando el mismo esté conectado directamente al Sistema de Transmisión Nacional no se cobrarán estos cargos.

Cuando un usuario decide conectarse a un nivel de tensión superior de las redes de distribución o directamente al Sistema de Transmisión Nacional, los cargos por uso resultan inferiores para el usuario, lo cual no es una situación nueva o un cambio que haya introducido la Resolución CREG-122 de 2003. La misma metodología con la que se aprobaron los mencionados cargos ya tenía establecida esa situación y jurídicamente no podía ser distinto, por cuanto, como ya se ha dicho, la Comisión no puede desconocer el derecho que las Leyes 142 y 143 de 1994 garantizan a los usuarios para conectarse a cualquiera de las redes eléctricas, sean de interconexión, transmisión o distribución, así como tampoco podría la Comisión obligar a que un usuario pague cargos correspondientes a un nivel inferior cuyos activos no utiliza.

De otra parte, como se estableció expresamente en el artículo 1º de la citada Resolución CREG-082 de 2002, los cargos correspondientes a los niveles de tensión 1, 2 y 3 se calcularon aplicando una metodología de cargos máximos (price cap).

Según está consignado en el Documento CREG-113 de 2002, que contiene los análisis que sirvieron de fundamento a la citada metodología contenida en la Resolución CREG-082 de 2002, bajo un esquema de regulación de precios máximos, el hecho de que la demanda sea uno de los elementos determinantes del cálculo del cargo o de la tarifa, no garantiza a la empresa un ingreso fijo, así como tampoco otorga exclusividad a la empresa para la atención de la mencionada demanda y menos podría por esta vía pretender negarle el derecho que tiene el usuario de conectarse a un nivel superior de la red de distribución, o directamente a las redes de transmisión, para lograr costos más económicos; por el contrario, es claro que bajo un esquema de remuneración de precios máximos, los riesgos de variaciones en la demanda deben ser asumidos por la empresa.

Como se observa, desde la propia definición de la metodología con la que se aprobaron los cargos por uso se previó que durante el periodo de vigencia de los cargos, existen riesgos asociados con fluctuaciones en la demanda, y que tales riesgos deben ser asumidos por la empresa. Igualmente, la existencia de tales riesgos, se tuvo en cuenta en la aprobación de dichos cargos al establecer la tasa de descuento aplicable para estimar la remuneración de la actividad de distribución .

Ahora bien, en cuanto se refiere al Nivel de Tensión 4, para el cual mediante la citada Resolución CREG-082 se estableció una metodología de ingreso regulado, también se previó la existencia de riesgos asociados con las fluctuaciones de demanda, a tal punto que está establecido en esa metodología que se harán los

respectivos ajustes periódicamente en los respectivos cargos.

En síntesis, desde la normatividad vigente antes de la Resolución CREG 122 de 2003 está establecido que los usuarios tienen derecho a conectarse a las redes de interconexión, transmisión o de distribución, lo cual los faculta para conectarse al nivel de tensión que les resulte más económico; que los activos de conexión pueden ser utilizados por varios usuarios, que a los usuarios se les cobrarán los cargos correspondientes al nivel de tensión donde estén conectados; que los usuarios que se conecten directamente al Sistema de Transmisión Nacional no pagarán cargos de distribución; que durante la vigencia de los cargos de distribución existen riesgos para el Operador de Red, asociados con fluctuaciones en la demanda originadas en cualquier circunstancia, incluidos los riesgos asociados con el cambio de conexión a un nivel de tensión superior; y que las empresas deben asumir tales riesgos pues en la respectiva remuneración se considera una tasa de descuento que reconoce dicha situación.

Se concluye de lo anterior, que el hecho de que el cambio de conexión de un usuario o usuarios a niveles superiores constituyan un riesgo en la obtención de los ingresos esperados por las empresas, no es una situación que sea atribuible a la expedición de la Resolución 122 de 2003.

Por otro lado, la distribución de energía eléctrica, de hecho, es una actividad monopolística, y es dable aceptar que no existan redes de distribución paralelas que dupliquen la infraestructura en una zona específica. En los sistemas eléctricos del país no existe esta última situación. Tampoco la Resolución CREG-122 de 2003 genera o incentiva esta situación, por cuanto el espíritu de la misma es precisamente aprovechar la infraestructura existente de usuarios No Regulados, para permitir que se cumpla el derecho que las Leyes 142 y 143 de 1994 dan a los usuarios, para conectarse y acceder al servicio.

En adición, la Ley 142 de 1994 en su artículo 9º sobre derechos de los usuarios, consagró como uno de éstos, el de la libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización. Es claro que el usuario tiene la libre escogencia del prestador, lo cual conduce a que la pretendida estabilidad y permanencia de un usuario respecto de una empresa prestadora del servicio no estaría garantizada por la regulación, pues ello sería contrario a la ley.

De esta manera, conforme a las Leyes 142 y 143 de 1994, y a la Resolución 082 de 2002, por la cual se aprueban los principios generales y la metodología para el establecimiento de los cargos por uso de los Sistemas de Transmisión Regional y Distribución Local, se faculta al usuario a escoger el nivel de tensión al cual se conecta; de tal forma que es el usuario quien, teniendo en cuenta criterios técnicos y económicos sobre las alternativas que se permitan en la regulación, escoge la forma más conveniente de atender sus necesidades.

2. *Mediante la Resolución se permite que se asocien usuarios para hacerle "by pass" al sistema de distribución, distorsionando las señales de eficiencia, calidad y continuidad del sistema.*

Se debe aclarar que la resolución del asunto considera como Frontera Principal la de un Usuario No Regulado único, es decir que por el hecho de tener dentro de sus activos a otros usuarios, no pierde ni adquiere su condición de usuario No Regulado, razón por la cual requiere, *per se*, cumplir con las condiciones exigidas para ser usuario No Regulado y por lo tanto no puede sumar las demandas de los demás usuarios dentro de su frontera, para constituirse en usuario No Regulado. En ese sentido la afirmación no parece correcta, ya que los usuarios No Regulados pueden tener Fronteras Comerciales y convertirse en Fronteras Principales establecidas.

De esta manera, el Operador de Red continúa con la responsabilidad de la calidad del servicio hasta el punto en que se conecte a la Frontera Principal, pues de ese punto en adelante, es potestad de las partes, Frontera Principal y Embebidas, el acordar, entre otros aspectos, la calidad del servicio.

3. *Los usuarios No Regulados responsables de la Frontera Principal, son sometidos a las responsabilidades propias de los Operadores de Red o de los Comercializadores de energía, al exponerse a los fraudes en sus equipos y errores de medida en las fronteras embebidas.*

El comercializador que atiende al Usuario No Regulado de la Frontera Principal efectúa acuerdos con los comercializadores que atienden sus Fronteras Embebidas en los términos de la Resolución CREG 122 de 2003, dentro de los cuales se encuentra el reconocimiento de pérdidas, dejando que la liquidación de los consumos la efectúe el LAC acorde con las condiciones pactadas, con lo que no se está generando ninguna responsabilidad comercial adicional al usuario de la Frontera Principal. De otro lado, dado que dicho Usuario está siendo remunerado por el uso de su red, es apenas lógico que asuma las responsabilidades propias de la operación de sus activos, tales como la confiabilidad y las pérdidas No Técnicas por conexiones fraudulentas, mientras son los comercializadores que atienden las fronteras en comento, quienes deben responder por los equipos de medida.

4. *La norma promueve el desarrollo de redes de uso sin el cumplimiento de normas técnicas de los OR por ser consideradas redes internas o particulares.*

Se recuerda que, según lo establecido en la resolución CREG 070 de 1998, el recibo de las instalaciones eléctricas de cualquier usuario, sin exceptuar los activos de conexión y las instalaciones internas de estos usuarios, deben cumplir las normas técnicas que correspondan, lo que debió demostrarse ante el OR al que se conectó la Frontera Principal, con lo que no es entendible el argumento planteado.

5. *Los Comercializadores no pueden garantizar la calidad y continuidad del servicio a usuarios en fronteras embebidas debido a que no es posible operar los equipos de conexión y las redes asociadas hasta dichos usuarios.*

Se debe precisar que, según la regulación vigente para la prestación del servicio de energía eléctrica, la responsabilidad por la continuidad y calidad del servicio de distribución es exigible frente al Operador de Red respecto de las fallas que se presenten en los activos de uso general y no en los activos de conexión. La Resolución CREG-122 de 2003 no establece un régimen distinto, de tal manera que no puede concluirse que mediante este acto se esté introduciendo una discriminación en contra de los usuarios o de las empresas.

Lo que si es claro, es que el OR es responsable por la calidad del servicio hasta el punto de conexión de los activos de la Frontera Principal y, entre la frontera principal y las fronteras embebidas, la calidad del servicio es uno de los aspectos a ser acordados entre los mismos.

6. *Modifica el alcance de la definición de usuario no regulado y se estaría dando la señal de expansión errónea al incentivar la construcción de redes para Usuarios no regulados con capacidades ociosas, quienes potestativamente podrían o no permitir el acceso a sus redes, convirtiéndose en una práctica discriminatoria.*

La simple lectura de la norma permite concluir que carecen de fundamento las apreciaciones en las que se sustenta este cuestionamiento, pues la norma es clara al señalar que para que un usuario pueda ser clasificado como No Regulado, debe cumplir las condiciones establecidas en la Resolución CREG-131 de 1998.

No existe, por tanto, la posibilidad de que bajo la Resolución CREG 122 de 2003 se clasifique a un usuario Regulado como No Regulado, sin cumplir las condiciones establecidas en la Resolución CREG-131 de 1998, como se afirma.

Ahora bien, cuando la Resolución CREG 131 de 1998 estableció como uno de los elementos requeridos para clasificar a un usuario como No Regulado, la condición de que a partir de la instalación legalizada no se utilicen redes públicas de transporte de energía eléctrica, lo que pretendió fue evitar una sumatoria de cargas y, por tanto, hacer que cada usuario de manera individual cumpla los niveles exigidos de demanda o de consumo para ser declarado Usuario No Regulado.

Esta situación continua vigente, pues la Resolución CREG 122 de 2003, expresamente estableció en la norma que se citó, que *“para efectos de establecer si la demanda de un usuario cumple con los límites establecidos para acceder al mercado competitivo, se aplicarán las condiciones establecidas en el Anexo No. 1*

de la Resolución CREG 131 de 1998 o aquélla que la adicione, modifique o sustituya considerando su demanda máxima o su consumo y demás condiciones del respectivo usuario”.

Adicionalmente, para que no quedara duda alguna al respecto, dispuso expresamente la Resolución CREG 122 de 2003 que “en ningún caso se podrán sumar, para estos efectos, las energías de las demás fronteras comerciales, principales o embebidas según el caso, a la demanda máxima o el consumo del respectivo usuario”.

Se reitera que las condiciones de conexión fueron establecidas en la Resolución CREG 082 de 2002.

7. *Se propone que, cuando activos de conexión sean usados por dos o más usuarios, se conviertan en activos de uso para proceder al cobro de cargos por uso respectivos a los usuarios y la remuneración de los activos al propietario se efectuaría a través de la regulación existente para activos de terceros, con lo cual, el Usuario No regulado continuaría siendo dueño de los activos, que pasan de Conexión a Uso, pero el AOM sería efectuado por parte de la empresa.*

Precisamente uno de los objetivos de la resolución es aprovechar la infraestructura de Usuarios No Regulados sin quitarles la operación de sus equipos, a fin de garantizar las características operativas y de conocimiento de sus sistemas, que son estratégicos en la gestión de las empresas productivas, y que probablemente no estarían en condiciones de entregarlos en aras a resolverle problemas a terceros.

No obstante, la resolución no impide que si llegan a un acuerdo, el Usuario No Regulado entregue la operación de sus equipos al OR en cuyo caso los usuarios internos no se convertirían en Fronteras Embebidas, sino que los activos pasarían efectivamente a ser Activos de Uso en las condiciones del comentario, y sería remunerados al propietario a través de la regulación correspondiente a la remuneración de terceros propietarios. Esto naturalmente debe obedecer a un acuerdo entre partes. En este sentido el mejor incentivo para que la situación planteada se materialice es la adopción definitiva de la regulación que actualice la remuneración a los terceros propietarios de los activos operados por un Operador de Red.

La Resolución CREG 122 de 2003 cumple el objetivo original con el que fue concebida, sin embargo, es susceptible de ser precisada en sus alcances, principalmente en las condiciones para aspirar a la clasificación de Fronteras Embebidas, como se establece en esta propuesta.

3. PROPUESTA DE COMPLEMENTACIÓN

Con este análisis, se considera conveniente precisar el alcance de las reglas contenidas en la Resolución CREG-122 de 2003 para clasificar y registrar una Frontera Embebida, teniendo en cuenta la finalidad originalmente pretendida con dicha norma.

Es así como se propone complementar la Resolución CREG 122 de 2003, en el sentido de especificar los requisitos con que deben contar las Fronteras Embebidas para poder ser consideradas como tal y obtener su registro ante el ASIC.

Dichos requisitos comienzan con la obligación de obtener un acuerdo con el Operador de Red que corresponda, en los casos de conexiones de Agentes generadores o de Usuarios existentes, que pretendan convertirse en Fronteras Embebidas. De esta manera se otorga la primera opción de atender esa demanda al Operador de Red y en los casos en los que no los pueda atender, extenderá las aprobaciones del caso. Así se eliminan los posibles problemas asociados con las “agrupaciones de usuarios para hacer by pass al sistema” y con la “descarga de energía súbita en los circuitos de los OR..

En el caso de usuarios nuevos, que no hayan estado interconectados al sistema nacional, no se requerirá acuerdo con el Operador de Red, pues no solo su consumo de energía no se contempló en el cálculo de cargos por uso de ningún Operador de Red, sino que ese usuario debe evaluar cualquier posibilidad de alimentación del servicio, ya sea convertirse en una Frontera Embebida o conectarse a un sistema de un OR determinado, siempre que existan los medios técnicos y económicos para efectuarlo. Cabe anotar que en este proceso el OR siempre podrá ofrecer sus servicios a través de la Red de Uso o compitiendo en la construcción del proyecto de conexión respectivo.

También se aclara que el propietario de los equipos de conexión, es decir, el Usuario No Regulado de la Frontera Principal, no puede “desconectar” a los usuarios de las fronteras embebidas sino hasta cuando exista un medio alterno de suplencia para la prestación del servicio para los usuarios de las Fronteras Embebidas.