

Bogotá, agosto 25 de 2023

ACDS No. 23-219

Doctor
OMAR ANDRÉS CAMACHO MORALES
Ministro
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Ciudad

Doctor
JOSÉ FERNANDO PRADA RÍOS
Director Ejecutivo
COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS
Ciudad

ASUNTO: FENÓMENO DEL NIÑO E INSOLVENCIA DE LAS EMPRESAS: SITUACIÓN ACTUAL Y RECOMENDACIONES

Respetados Señor Ministro y Señor Director Ejecutivo:

ASOCODIS y sus empresas agremiadas observamos con gran preocupación que la situación de liquidez de las empresas comercializadoras continúa empeorando debido a las demoras y falta de medidas para mitigar el efecto de los saldos acumulados por la aplicación de la opción tarifaria, tal como lo hemos venido expresando desde diciembre de 2021¹, así como de otras deudas de entidades estatales que se estiman en 2 billones de pesos que agravan la exigencia en el flujo de caja y en la liquidez. Situación que además de resultar en insolvencia empresarial puede desembocar en un apagón por temas financieros en caso de materializarse una situación de riesgo sistémico.

El grave problema de liquidez que tienen actualmente las empresas, aunado a las condiciones actuales del mercado de energía eléctrica, las señales del IDEAM y de la NOAA con relación a la alta probabilidad de ocurrencia del Fenómeno de El Niño, la tendencia de los precios de la bolsa de energía, los niveles de oferta y contratación de las empresas, incumplimiento y suspensión de suministro de energía de los contratos de las subastas de FNCER, la disponibilidad de plantas y de combustibles para el funcionamiento de las plantas térmicas pone en grave riesgo al sector y a la operación misma de todos los agentes, lo cual incluye las inversiones requeridas para mantener un servicio confiable y de

¹ Comunicación ASOCODIS ACDS No. 21-164 (Comportamiento de la opción tarifaria y restricciones)

calidad, dada la falta de liquidez de las empresas comercializadoras, quienes sostienen financieramente toda la cadena de prestación del servicio.

Dado lo anterior, respetuosamente, nos permitimos presentar, reafirmar y reiterar, de acuerdo con lo indicado en diferentes comunicaciones², la situación general del sector y algunas solicitudes y propuestas que sometemos a consideración, con el fin de que de manera urgente puedan ser adoptadas y contribuir a minimizar dichos riesgos e impactos:

SITUACIÓN GENERAL, IMPACTOS Y RIESGOS

Con relación a la situación general, riesgos e impactos es importante tener en cuenta los siguientes aspectos de gran relevancia:

- Si bien la demanda ha venido asumiendo durante varios años la remuneración del Cargo por Confiabilidad para que se les garantice energía en condiciones de hidrología crítica, existen algunas inquietudes e incertidumbres sobre: i) la entrada en operación de algunas plantas de generación por retrasos en proyectos; ii) los niveles de los embalses; iii) la logística y disponibilidad oportuna del suministro y transporte de los combustibles necesarios para la operación de las plantas de generación térmicas; y iv) riesgos de cambios en las reglas operativas que desoptimicen los recursos de generación, entre otros.
- Durante los últimos días de agosto se han presentado precios horarios de bolsa altos, los cuales han llegado a valores que superan los 800 \$/kWh. Dichos precios podrían mantenerse o incluso incrementarse en los próximos meses considerando el inicio del Fenómeno de El Niño, lo que podría ocurrir, con unas probabilidades superiores al 90%³, a partir de septiembre de 2023 y agravarse, aún más, dependiendo de su intensidad y duración.
- Se ha evidenciado que a pesar de los esfuerzos que las empresas comercializadoras han realizado para alcanzar una mayor cobertura de su demanda regulada, no ha sido posible lograrlo, ya que se observa una estrechez entre la oferta y la demanda, no solo para la energía del 2023 y 2024, incluso para la cobertura de años siguientes.

En promedio la exposición que están presentando nuestras empresas agremiadas, las cuales representan aproximadamente el 96% de la demanda regulada nacional, están

² Comunicaciones ASOCODIS Nos. 21-164 (Comportamiento opción tarifaria y restricciones), 22-046 (Dificultades en la liquidez de las empresas), 22-082 (Tarifas de usuarios y liquidez), 23-145 (Fenómeno El Niño y liquidez) y 23-146 (Complemento carta de liquidez y opción tarifaria)

³ <https://iri.columbia.edu/our-expertise/climate/forecasts/enso/current/>

en promedio del orden del 21%, 21%, 29% y 57%, para los años 2023, 2024, 2025 y 2026, respectivamente. No obstante, para los años 2023 y 2024 hay empresas que tienen niveles de exposición a bolsa cercanos al 50% e incluso superiores.

Es importante resaltar que la exposición a bolsa depende directamente de la firmeza de los contratos de energía a largo plazo que se hayan suscrito, del comportamiento estimado de la demanda y de la estabilidad de comercializadores pequeños dentro de los mercados de comercializadores incumbentes, entre otros. Sobre el comportamiento estimado de la demanda, vale la pena resaltar que se han presentado olas de calor en el país que han producido un incremento imprevisto de la demanda, esta situación puede sostenerse en el tiempo ante el inminente inicio del Fenómeno de El Niño, sin que se pueda encontrar en los diferentes mecanismos de compra de energía, contratos para cubrirla.

- Es necesario considerar que esta exposición a bolsa de los agentes comercializadores empeorará, ya que algunos de los contratos FNCER producto de las subastas exclusivas FNCER han sido incumplidos por sus vendedores y otros podrían ser suspendidos como consecuencia de lo establecido por el Decreto Legislativo 1276 de 2023.

Si bien el Decreto Legislativo mencionado debe surtir un proceso de control constitucional, consideramos que lo dispuesto con relación a la suspensión temporal de la obligación de suministro de energía de los contratos suscritos con ocasión de las subastas CLPE 02-2019 y 03-2021, asociados a proyectos ubicados en el departamento de La Guajira, es muy perjudicial, toda vez que, la aplicación de ello, conllevaría a que las empresas comercializadoras tengan que adquirir, para la atención de su demanda regulada, la energía no despachada en dichos contratos en la bolsa de energía incrementando significativamente los precios de compra, afectando directamente el Costo Unitario de Prestación del Servicio-CU de sus usuarios y agravando, aún más, las dificultades de liquidez de las empresas y los saldos de la opción tarifaria, para aquellos que tienen este mecanismo activo. Así mismo, al generarse un incremento en el costo de la energía se afecta a los usuarios en su totalidad, incluyendo a los de menor capacidad de pago pertenecientes a los estratos 1 y 2 de TODO el territorio nacional.

De igual forma, el Decreto Legislativo tiene un efecto nocivo con relación al tema de las garantías a constituir por parte de los comercializadores, dado que, según lo interpretado por XM, tendría que garantizarse DOS VECES la misma cantidad de energía, viéndose afectada no solamente la liquidez sino también los cupos de crédito, limitando las posibilidades de gestionar capital de trabajo.

El efecto de no contar con los contratos de suministro de energía de FNCER incrementaría la exposición de las empresas comercializadoras aproximadamente entre un 8% y 10% de su demanda.

Es preciso mencionar que la suspensión de estos contratos podría ocasionar incrementos promedios en el CU de las empresas de ASOCODIS entre un 5% y 6% que podrían representar sobrecostos para los usuarios de cerca de 170 mil millones mensuales durante todos estos meses hasta diciembre próximo.

- Existe la posibilidad de que usuarios no regulados no reciban ofertas de suministro ni de su comercializador actual ni de otros comercializadores para continuar siendo atendidos en dicho mercado, con lo cual, al no encontrarse definido y reglamentado el esquema del Prestador de Última Instancia, solo quedaría la opción de acudir al comercializador incumbente para que sean atendido en el mercado regulado, incrementando el impacto de la exposición a bolsa mencionado anteriormente.
- Actualmente, la mayoría de las empresas afiliadas en ASOCODIS se encuentran aplicando la opción tarifaria establecida en la Resolución CREG 012 de 2020, lo cual, sumado a las medidas del pacto tarifario, ha representado una situación de acumulación de saldos debido a la diferencia entre el CU_{119/07} y el CU_{Opcion Tarifaria} que es el que finalmente se traslada al usuario.

Si bien la opción tarifaria ha diferido el impacto del CU real a los usuarios, es importante reiterar la compleja situación de liquidez de las empresas comercializadoras, la cual se concentra principalmente en los saldos no recuperados derivados de la aplicación de la opción tarifaria (\$ 4,9 billones)⁴. En adición, se presentan otras deudas que agravan la exigencia en el flujo de caja y en la liquidez de las empresas comercializadoras agremiadas, tales como: i) deudas por cobrar derivadas de la aplicación de los mecanismos de alivio otorgados a los usuarios por la pandemia en el marco de la Resolución CREG 058 de 2020 (\$ 236 mil millones)⁵; ii) deuda de usuarios constitucionalmente protegidos, clientes oficiales y alumbrado Público (\$ 911 mil millones)⁶; iii) deuda por concepto de subsidios del FSSRI (\$ 1,19 billones)⁷. Con relación a los subsidios, la situación es muy crítica, toda vez que, en el 2023, a pesar de la adición de la Ley 2299 de 2023, aún existen recursos sin apropiar cercanos a 1,2 billones de pesos.

⁴ La estimación con corte al 31 de julio de 2023, ascendía a 4,9 billones de pesos, para una muestra de empresas de ASOCODIS.

⁵ Deuda por pagos diferidos) con corte al 31 de mayo pasado ascendían a 236 mil millones de pesos, para una muestra de empresas de ASOCODIS que representan el 74% del ingreso anual de comercialización

⁶ Deuda con corte a 31 de junio de 2022

⁷ Deuda con corte a 31 de julio de 2023

La suma de los valores anteriores es cercana en la actualidad a 7,2 billones de pesos que equivale a algo más de 2,4 años del ingreso regulado de comercialización de todas las empresas de ASOCODIS, lo cual hace inviable la actividad de comercialización en el país. Teniendo en cuenta el comportamiento reciente de los precios de bolsa, y lo que se espera para los próximos meses debido al fenómeno de El Niño, **la situación de liquidez de algunos comercializadores se complicará aún más**, toda vez que, al incrementarse el valor de las compras de energía en bolsa, dichos incrementos se trasladan al Costo Unitario real, pero con la aplicación de la Opción Tarifaria, si bien los usuarios estarían protegidos, se incrementan los saldos pendientes por cobrar.

En caso de que, la opción tarifaria y condiciones actuales continúen hasta diciembre del 2023, lo cual sería inconveniente, y suponiendo que los precios de bolsa tengan un comportamiento cercano al precio de escasez en algunos meses en el mismo periodo y que los niveles de exposición a bolsa se vean afectados por la suspensión de contratos FNCER, los saldos por recuperar de la opción tarifaria pasarían de 4,9 billones de pesos en julio/23 a cerca de 7⁸ billones en diciembre/23. Adicional a ello, sería necesario incluir las sumas de subsidios y las otras deudas mencionadas con anterioridad.

En resumen, si no se toman decisiones urgentes para solucionar los problemas de liquidez, a diciembre del 2023 los saldos por recuperar, incluyendo los otros rubros mencionados, podrían ser cercanos a 10,5⁹ billones de pesos, que equivalen a 3,5 años de ingreso anual de los comercializadores. Sin duda, algunas empresas quedarían en situación de inviabilidad financiera por insolvencia, originando un riesgo sistémico con potencial afectación a la prestación del servicio de energía para TODOS los colombianos, ya que cesarían los pagos a los demás eslabones de la cadena, incluso a los generadores térmicos que también necesitan de un flujo de caja constante para la compra de combustibles y ante un escenario de escasez hídrica nos enfrentaremos a un apagón no por temas energéticos sino por temas financieros.

- Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en la Resolución CREG 119 de 2007, el traslado de variaciones en los precios de generación a los usuarios finales es limitado, por lo tanto, las empresas están soportando una carga adicional en sus flujos de caja, lo cual, agregado a lo expresado anteriormente, puede afectar la viabilidad de las empresas

⁸ Estimaciones preliminares para nivel de tensión 1, con base en la mejor información disponible, y suponiendo que no se realizan ajustes para solucionar los problemas existentes, con los niveles de exposición a bolsa afectados por la suspensión de los contratos FNCER y con precio de bolsa diferenciales (agosto y septiembre/23: Precio promedio agosto; octubre a diciembre/23: Precio Marginal de Escasez para el mes de agosto/23). No se considera el costo financiero de la opción tarifaria.

⁹ Idem pie de página 6 y solo incluyendo apropiaciones en el presupuesto de adición 944 mil millones de pesos.

y la prestación de servicio, por los siguientes aspectos, entre otros: desfase temporal en el traslado de los costos de energía a la tarifa, factor de ponderación alfa (α) de la componente G, factor de ajuste (AJ) y niveles de exigencia para garantizar las compras de energía. En la medida que se presenten incrementos en la tarifa al usuario final, esto afecta también las pérdidas de energía, la cartera, los saldos de la opción tarifaria y surgirán necesidades adicionales de recursos para la aplicación de los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional. Estas sumas serían adicionales al déficit existente en el Presupuesto General de la Nación para el año 2023.

- Si las empresas no cuentan con los recursos suficientes para soportar los esfuerzos de caja que requieren y si, adicionalmente, se les incrementa de manera impositiva una mayor exposición en bolsa por la suspensión de contratos FNCER, y si se presentan inconvenientes en los giros de los subsidios y las deudas mencionadas, podrán verse inmersas en situaciones de inviabilidad e incumplimientos ante el administrador del mercado, ocasionando el inicio de procesos de limitación de suministro para sus usuarios y posteriormente, en el escenario menos deseado, la intervención por parte de la SSPD, escenario que también sería crítico por los requerimientos de recursos por parte del Estado.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos de manera respetuosa y urgente al Ministerio de Minas y Energía y a la CREG estudiar y adoptar, entre otras, las siguientes medidas, que han sido expresadas y reiteradas por ASOCODIS en comunicaciones anteriores (Comunicaciones ACDS Nos. 23-018¹⁰ y 23-121¹¹), las cuales, se sugiere, sean adoptadas para contribuir a proteger al mercado, a los usuarios y a las empresas, en materia de suministro, suficiencia financiera y precio final:

Sobre la suficiencia, liquidez y tarifas:

- **Es de vital importancia que se definan y aprueben de manera urgente las condiciones de la línea de crédito de FINDETER, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2299 de 2023, y se puedan obtener los desembolsos a la mayor brevedad, para lo cual recomendamos tener en cuenta lo expresado en nuestra comunicación ACDS 23-156, la cual se adjunta, en la que sugerimos una serie de recomendaciones**

¹⁰ Comunicación ASOCODIS ACDS No. 23-018 – Segunda fase del pacto por la justicia tarifaria.

¹¹ Comunicación ASOCODIS ACDS No. 23-121 – Comentarios al proyecto de decreto "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1073 de 2015, único reglamentario del sector administrativo del sector Minas y Energía, y se establecen políticas y lineamientos para promover la eficiencia y la competitividad del servicio público domiciliario de energía eléctrica"

para desarrollar de manera integral y armónica, con el objeto de que dichos créditos puedan aportar de manera rápida a aliviar la situación de liquidez de las empresas.

Así mismo, es esencial que los procesos de solicitud, revisión y desembolsos sean lo más ágiles, de tal manera que las empresas puedan contar con los recursos lo más pronto posible.

- **Consideramos fundamental y urgente adoptar e implantar las soluciones estructurales, para resolver las dificultades de liquidez de las empresas comercializadoras asociadas a los saldos acumulados por la aplicación de la opción tarifaria**, evitando a la vez, en lo posible, la presión al alza de las tarifas y las afectaciones a los usuarios, y que, a su vez, se disminuya el riesgo e impacto en el flujo de caja de las empresas comercializadoras, **y, en consecuencia, evitar un riesgo sistémico para el sector.**

Reiteramos la urgencia en establecer medidas de solución estructurales para viabilizar la actividad de comercialización minorista de manera independiente, toda vez que, considerando los saldos por recuperar y otros montos cercanos a 7,2 billones de pesos a julio/23, cada día más crecientes, pudiendo llegar a cerca de 10,5 billones de pesos en diciembre/23, llevaría a la inviabilidad y a default a algunas empresas, y otras podrían estar ante eventuales procesos de limitación de suministro.

Es urgente las soluciones, toda vez que además de los impactos mencionados, existen adicionalmente impactos fiscales significativos relacionados con mayores exigencias en los subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3; así como la necesidad de recursos para operar las empresas comercializadoras y distribuidoras ante la eventual intervención a empresas por causas de limitación de suministro.

Para lo anterior, sugerimos tener en cuenta el estudio remitido a través de nuestra comunicación ACDS No. 23-141¹², toda vez que, como lo indicamos, la falta de liquidez de las empresas comercializadoras, quienes sostienen financieramente toda la cadena de prestación del servicio, pone en riesgo al sector y a la operación misma de todos los agentes, lo cual incluye las inversiones requeridas para mantener un servicio confiable y de calidad.

En el contexto anterior, y de manera urgente, solicitamos **detener la acumulación de saldos de la opción tarifaria** y considerar lo propuesto a través de nuestra

¹² Comunicación ASOCODIS ACDS No. 23-141 – Estudio sobre liquidez y opción tarifaria

comunicación ACDS No. 23-146, donde se propone, entre otros, una mayor flexibilidad en la aplicación de la opción tarifaria que permita la recuperación de los saldos acumulados en un tiempo razonable, de tal manera que sea voluntaria y opcional por cada comercializador y, en ese contexto, los porcentajes de variación (PV) puedan ser definidos por cada agente, por nivel de tensión, por sector o por estratos, según las condiciones y dinámica de su mercado, los compromisos regulatorios dentro de los que se encuentran los planes de inversión y la razonabilidad con la que requiera realizar la recuperación de los saldos; por supuesto, dando prioridad en su aplicación a los usuarios más vulnerables (estratos 1 y 2) minimizando sus impactos.

De acuerdo con estimaciones preliminares propias, la facturación mensual (puesta al cobro) que realizan las empresas asociadas a ASOCODIS a los usuarios no residenciales (comercial – industrial – Otros) y residenciales de Estrato 4, 5 y 6 es cercana a 2/3 parte del total de la facturación mensual. Y dicho valor podría ser similar al que ese tipo de usuarios contribuyen a los saldos acumulados, por lo tanto, consideramos que el hecho de flexibilizar la aplicación de la opción para estos usuarios puede aliviar en parte la estrechez en la liquidez actual de las comercializadoras. Por supuesto, esto debe ir acompañado de medidas que eviten el descreme y por ello los ajustes deben realizarse por mercados de comercialización.

- Como lo indicamos en nuestra comunicación ACDS No. 23-188, dirigida al Presidente de la República, es fundamental incorporar en el Presupuesto General de la Nación-PGN 2024 la suma de 5,1 billones de pesos que se requieren para cubrir las necesidades de subsidios de los usuarios hasta diciembre de 2024, y se continúen realizando los respectivos anticipos según lo establece la normatividad.

Adicionalmente, sugerimos respetuosamente que en el contexto de la coyuntura ya expuesta se explore la inclusión en el proyecto de ley del PGN 2024 algunas herramientas que permitan brindar liquidez a las empresas, tales como:

- Habilitar el uso de recursos de crédito, incluyendo la emisión de bonos y otros títulos de deuda pública, herramienta incluida en el artículo 90 de la Ley 2008 de 2019 (PGN 2020).
- Para el manejo de los saldos pendientes con corte al 31 de diciembre de 2023, incluir un artículo que viabilice estos pagos con cargo a las apropiaciones que se hagan para la vigencia del año 2024. Este artículo ha sido utilizado en anteriores Leyes de presupuesto¹³.

¹³ Artículo 35 PGN 2022 (Ley 2159 de 2021), artículo 36 PGN 2023 (Ley 2276 de 2022)

- Realizar prepagos de subsidios para aliviar la caja de las empresas.
- Establecer un mecanismo efectivo que permita a las empresas recuperar la deuda oficial y de usuarios de bienes constitucionalmente protegidos. Esto es fundamental para contribuir a recuperar las deudas, y para que no continúen incrementándose de manera significativa, como ha venido ocurriendo.
- Con relación a las garantías y su optimización, se recomienda analizar los niveles actuales exigidos y explorar la posibilidad de optimizar los costos de estas garantías, pero sin poner en riesgo alguno la estabilidad del sector.

En ese contexto, sugerimos tener en cuenta lo mencionado en nuestras comunicaciones ACDS No. 23-143 y ACDS No. 23-139¹⁴, así mismo, en complemento de las propuestas presentadas en esta última, queremos indicar que lo relacionado con la pignoración de los saldos acumulados de la opción tarifaria y de subsidios, debe operar como una figura en la que se reconozcan a los comercializadores por parte del regulador dichos saldos y, con ello, se incentiven mecanismos que respalden y/o permitan lograr una financiación por parte del sector financiero. En otras palabras, que se constituyan mecanismos regulatorios y/o legales que habiliten transar esos saldos en el mercado financiero o contribuyan a una financiación, tal como se realiza con los ingresos reconocidos a través de convocatorias del STN o del STR.

- Con respecto a la cobertura de la demanda a través de contratos de energía, Prestador de Ultima Instancia, factor alfa, variable AJ, pass-through, así como el traslado de los costos de generación (m-2), y esquemas de mitigación de precios de bolsa, nos permitimos sugerir y reiterar los aspectos indicados en nuestras comunicaciones ACDS No. 23-019, 23-121 y 23-189¹⁵.

Sobre el suministro y confiabilidad:

Al respecto, agradecemos considerar las recomendaciones establecidas en nuestras comunicaciones ACDS Nos. 21-164 (Comportamiento opción tarifaria y restricciones), 22-046 (Dificultades en la liquidez de las empresas), 22-082 (Tarifas de usuarios y liquidez), 23-145 (Fenómeno El Niño y liquidez), 23-146 (Complemento carta de liquidez y opción tarifaria), 23-185 (propuestas demanda regulada corto plazo) y 23-189 (Propuestas cobertura demanda regulada corto plazo), las cuales se adjuntan.

¹⁴ Comunicación ASOCODIS ACDS No. 23-43 – Comentarios a la propuesta de medidas transitorias sobre el esquema de garantías y sobre la limitación de suministro; Comunicación ASOCODIS ACDS No. 23-139 – Flexibilización de garantías en el Mercado de Energía Mayorista-MEM y opción tarifaria

¹⁵ Ibid [6]



Quedamos a disposición para ampliar estos comentarios y para colaborar en el diseño y adopción de las medidas que se requieren para evitar perjuicios a los usuarios finales y al funcionamiento, estabilidad, suficiencia y confiabilidad del mercado y del sector eléctrico en general.

Reiteramos la voluntad y compromiso de ASOCODIS en continuar contribuyendo con el desarrollo del sector eléctrico.

Cordialmente,



JOSE CAMILO MANZUR J.
Director Ejecutivo

Anexo: las comunicaciones mencionadas

Copia:

Dr. Gustavo Petro Urrego, Presidente de la República
Dra. Margarita Cabello Blanco, Procuradora General de la Nación
Dr. Carlos Mario Zuluaga Pardo, Contralor General de la República
Dr. Ricardo Bonilla González, Ministro de Hacienda y Crédito Público
Dr. Jorge Iván González, Director Departamento Nacional de Planeación
Dr. Dagoberto Quiroga Collazos, Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios
Dra. María del Socorro Pimienta, Superintendente de Industria y Comercio
Dra. María Nohemí Arboleda Arango, Gerente General XM