

Panamá, 30 de septiembre de 2024.

CONSULTA PÚBLICA 07-2024

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL TÍTULO IV DEL REGLAMENTO DE DISTRIBUCIÓN Y  
COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, DENOMINADO "RÉGIMEN TARIFARIO  
DEL SERVICIO PÚBLICO DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN

EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN  
ELÉCTRICA CHIRIQUI, S.A.

Señores

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)

Edificio Office Park

Vía España y Fernández de Córdoba

Primer Piso

Dirección Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario

DIR-SJ-734-24

30 de septiembre de 2024.

CONSULTA PÚBLICA 07-2024

**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL TÍTULO IV DEL REGLAMENTO DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, DENOMINADO “RÉGIMEN TARIFARIO DEL SERVICIO PÚBLICO DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN**

Estimados señores:

Por este medio nosotros, la EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN CHIRIQUI, S.A. (en adelante EDECHI) comparecemos con todo respeto, a fin de someter a vuestra consideración, nuestras observaciones y comentarios a la CONSULTA PÚBLICA 07-2024, que dispone de la PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL TÍTULO IV DEL REGLAMENTO DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, DENOMINADO “RÉGIMEN TARIFARIO DEL SERVICIO PÚBLICO DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN.

**Principales Comentarios sobre los cambios propuestos en el Anexo A**

La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (en adelante, ASEP) propone incorporar al artículo 22 del Reglamento de Distribución y Comercialización (RDC) los párrafos siguientes:

*“...La revisión incluirá una evaluación de los costos operativos de la empresa distribuidora, comparando para el período tarifario anterior, los costos efectivamente incurridos (Administración, Operación y Mantenimiento y Comercialización) con los costos reconocidos en ese mismo período. Esta evaluación se basará en las ecuaciones de eficiencia aprobadas para el período correspondiente y utilizando los valores reales de las variables.*

*Adicionalmente, se evaluará la calidad del servicio prestado en cada zona de concesión durante el último año calendario del período tarifario anterior. En caso de que no se haya cumplido con la calidad del servicio requerida, se aplicará un descuento en el nuevo IMP. El monto del descuento será proporcional al grado de incumplimiento y a las diferencias encontradas en la evaluación de los costos operativos. Los criterios específicos, así como la metodología a utilizar, será desarrollada y sometida al proceso de consulta ciudadana como parte de la aprobación del IMP correspondiente a cada empresa.”*

**COMENTARIOS EDECHI:**

La ASEP propone modificar el artículo 22 para introducir un nuevo elemento en el proceso de revisión cuatrianual en la cual incluyen la evaluación de gastos operativos de las empresas

distribuidoras, considerando la evaluación de los costos operativos basados en las ecuaciones de eficiencia aprobadas utilizando los valores reales de las variables.

Adicionalmente, la ASEP propone vincular el incumplimiento de la calidad del servicio en el área de concesión en el cálculo del nuevo Ingreso Máximo Permitido (IMP), argumentando que este nuevo modelo incentivaría a las empresas distribuidoras a mejorar la calidad del servicio.

Nuestros comentarios a estas propuestas, que explicamos en detalle más abajo, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- **La redacción propuesta para el artículo 22 no es concreta** toda vez que, a pesar, que se indica que la metodología será desarrollada como parte de las Consultas Públicas para aprobación del IMP, se debe considerar que este artículo forma parte del Reglamento de Distribución y Comercialización que es la base de consultas por parte de las empresas distribuidoras para determinación de los parámetros y criterios a establecerse. En ese sentido, por ejemplo, se necesita que la redacción de los párrafos contenidos en esta propuesta, hagan la referencia correcta a los criterios y variables sobre los que se estará haciendo la comparativa. Por ejemplo, al momento de indicar que la evaluación se hará sobre "*los costos efectivamente incurridos (Administración, Operación y Mantenimiento y Comercialización)*" no se indica de dónde se obtendrán estos costos, etc. De la misma forma, para la evaluación de la calidad de servicio no se especifica qué indicador o indicadores se van a tomar ni de dónde se obtendrán ni se determina cuál será el criterio para determinar si se ha cumplido o no con la calidad requerida. Estos puntos mínimamente son importantes que, de considerarse esta propuesta, se incorporen en el artículo 22.

- **La propuesta de la ASEP de emplear costos operativos reales modifica el modelo retributivo, y es contraria a lo establecido en la Ley 6 de 1997 y al marco regulatorio vigente.** La consideración de los costos reales como base de los costos eficientes a ser reconocidos, es inconsistente con el modelo retributivo establecido por la ley para la fijación del IMP, basado en costos eficientes operativos, pérdidas, inversiones y costo de capital reconocidos en base a empresas reales similares. La propuesta de la ASEP desvirtúa el equilibrio que el modelo propuesto por la Ley y el marco regulatorio aplicable al contrato de concesión y la prestación del servicio, perseguía.

- **La propuesta de la ASEP de vincular el incumplimiento de la calidad del servicio es inconsistente con el modelo de incentivos establecido en la Ley 6 de 1997 y en el RDC.** Del mismo modo, esta propuesta es contraria al criterio de eficiencia, por el cual el IMP debe determinarse en base al desempeño de empresas similares. Al contar el modelo vigente con penalizaciones por incumplimiento de la calidad del servicio, la propuesta de la ASEP constituiría en una quinta imposición de sanciones, toda vez que la distribuidora no solo tienen la obligación de aplicar las reducciones y penalizaciones de las normas de calidad técnicas y comerciales vigentes, sino también, tiene que resarcir el daño al cliente.

- **Las modificaciones propuestas por la ASEP resultarían en una tarifa insuficiente para desarrollar la actividad de distribución y comercialización.** La propuesta de la ASEP hace hincapié solo en un análisis de los Costos Operativos (Administrativos, de Operación y Mantenimiento, y de Comercialización), sin tener en cuenta los demás costos que forman parte del IMP. Si no se realiza una valoración de la totalidad de los costos, se podría cometer el grave error de considerar que hay un beneficio o excedente en favor de la empresa, cuando en realidad no existe por causa de que otros costos, como el costo de capital o el costo de pérdidas, por ejemplo, son significativamente mayores a los reconocidos. Este déficit de ingresos se vería agravado por una cuarta penalización por incumplimiento de servicio de calidad, ya que adicionalmente a las penalizaciones actualmente fijadas en el RDC, el IMP se vería reducido durante todo un periodo regulatorio.

- **Las modificaciones propuestas deberían, eventualmente, aplicarse después de un tiempo razonable para que los operadores tengan tiempo de adaptarse a los nuevos incentivos.** Una modificación fundamental del modelo como la que está proponiendo la ASEP debería, eventualmente, aplicar a partir de dos (2) próximas Revisiones Tarifarias (RTI + 2) es decir, julio 2030-junio2034, para que los operadores cuenten al menos con un periodo regulatorio (una RTI) para poder ajustarse a los nuevos incentivos. Aplicarlo para una nueva RTI sobre valores pasados no incentiva ni premia sino que penaliza arbitrariamente. Se debe tomar en consideración que al darse un cambio de parámetros en mitad de una RTI que se encuentra vigente y cuyos parámetros aplicarán en la siguiente RTI, la concesionaria no tendría tiempo material a adaptarse a esos cambios y ya tendría condicionados los resultados de la siguiente RTI siendo por ejemplo en el caso actual que estamos a más de 2 años desde que se inicio la RTI actual julio 2022-junio 2026 y son 2 años que han pasado y sobre los que no se puede actuar lo que hace técnicamente imposible cambiar los parámetros para un negocio de tanta inercia como la distribución de electricidad. De la misma forma, de considerar un cambio como el que se establece, debe ser propuesto para aplicarse para el nuevo periodo de concesión que se presente después del año 2028, porque de lo contrario es faltar a las condiciones que se deben mantener bajo el amparo del actual Contrato de Concesión suscrito y vigente hasta octubre de 2028.

EDECHI ya ha presentado parte de estos comentarios en Consultas Públicas previas y sendos recursos de reconsideración, donde se ha hecho referencia a esta misma propuesta de modificación la cual se ha sustentado como no adecuada.

#### **1. Modificación del modelo retributivo de la actividad de distribución y comercialización, contraria a la Ley 6 de 1997 y al marco regulatorio vigente**

El modelo planteado por la Ley 6 de 1997 y el RDC establece un reparto de riesgos y retorno que deben asumir las empresas distribuidoras y comercializadoras, basado en un modelo de costes eficientes fijados a través de *benchmarks*. Esta metodología se extiende a todos los elementos (costos e inversión) que se utilizan para fijar el IMP. Actuar exclusivamente sobre uno de los ejes del modelo, como hace la propuesta de la ASEP, es inconsistente con los objetivos que persigue el modelo.

Efectivamente, la fijación del IMP se determina en base a costos eficientes Operativos (Administración, Operación y Mantenimiento y Comercialización), costos de pérdidas, costo de capital e inversiones de empresas similares, con el objeto de definir un nivel eficiente para cada uno de estos elementos. Concretamente, el modelo se planteó con base en una referenciación de sus OPEX con empresas de Estados Unidos, persiguiendo precisamente que las empresas distribuidoras de Panamá operen usando referentes idóneos en la búsqueda de crear condiciones para conseguir un servicio de distribución energía esperado. Del mismo modo, el modelo establece niveles de pérdidas, del costo de capital o de inversión, transfiriendo al distribuidor un riesgo que se materializa cuando el operador no es capaz de ajustarse a estos niveles eficientes establecidos regulatoriamente. Este fue el contexto en el cual se estableció el contrato de concesión para la distribución y comercialización eléctrica de EDECHI, el cual rige el contenido de la Ley 6 y el RDC.

Tal y como EDECHI han señalado en el pasado, la propuesta de ASEP incumple con el artículo 101 de la Ley 6 de 1997, que establece que “[el] supuesto de eficiencia tendrá como base el desempeño reciente de empresas reales similares, nacionales o extranjeras” (énfasis es nuestro). Es decir, el criterio de eficiencia para determinar el IMP se debe hacer con base al desempeño de empresas similares, excluyendo implícitamente la posibilidad de que se considere exclusivamente la misma empresa y sus resultados por el obvio sesgo que generaría la comparación consigo misma.

La ASEP ya se ha pronunciado a este respecto en el pasado, reconociendo que no se pueden considerar los costos de la propia empresa para la determinación del valor agregado de distribución de la empresa en cuestión. La ASEP no puede obviar lo enunciado por esta misma Autoridad Reguladora mediante la Resolución AN-12688-Elec del 30 de agosto de 2018, por medio de la cual se dio respuesta a los recursos de reconsideración presentados por EDEMET, EDECHI y ENSA contra la Resolución AN No. 12081-Elec. de 30 de enero de 2018 que contenía la propuesta inicial de ASEP para la determinación de las áreas representativas, empresas comparadoras y ecuaciones de eficiencia a ser utilizadas en el cálculo del IMP en donde las empresas EDEMET, EDECHI y ENSA fueron incluidas como parte del grupo de empresas comparadoras similares para el periodo comprendido del 1° de julio de 2018 al 30 de junio de 2022.

Ante estos recursos, en contestación de la ASEP, se decidió excluir a las propias empresas distribuidoras de Panamá de la muestra de empresas comparadoras consideradas en el cálculo de las ecuaciones de eficiencia y, por lo tanto, de la determinación del valor agregado de distribución de las empresas, esto dado el hecho que la ASEP en la resolución AN No. 12688-Elec de 30 de agosto de 2018 expresa en la página 13:

*”• Inclusión de las Empresas de Panamá dentro de la muestra de Empresas Comparadoras*

*La ASEP ha evaluado el argumento presentado encontrando que como el artículo 98 de la Ley 6 de 1997, establece que las empresas comparadoras deben ser empresas reales similares, nacionales o extranjeras, se podrían definir ecuaciones de eficiencia diferentes para cada empresa panameña, excluyendo de la muestra solamente a la empresa a la que se le aplicarían los resultados de la aplicación de la ecuación...” (énfasis es nuestro).*

Por lo tanto, y en consistencia con lo expresado arriba, usar posteriormente una comparación solo consigo misma desnaturaliza el modelo de empresas comparadoras tal como lo establece la Ley 6 de 1997 y se aleja de los parámetros de la misma Ley 6.

Aunado a lo anterior, esta propuesta genera un alto riesgo para las empresas distribuidoras al establecer directamente limitaciones económicas con base en el comportamiento del periodo anterior, aun sabiendo que el entorno operativo, regulatorio, energético, social, económico y tecnológico del nuevo periodo tarifario, muy probablemente será diferente y por tanto no será correcto replicar el comportamiento financiero lo que producirá un efecto inverso al desincentivar la eficiencia, contrario a lo que sucede actualmente.

## **2. La propuesta de la ASEP de vincular el incumplimiento de la calidad del servicio es inconsistente con el modelo de incentivos establecido en la Ley 6 de 1997 y en el RDC**

La propuesta de la ASEP propone vincular el cumplimiento de la calidad del servicio prestado en la zona de concesión durante el último año calendario del período tarifario anterior al IMP del siguiente periodo tarifario. Esto también incumple con el supuesto de eficiencia para la determinación del IMP establecido en el artículo 101 de la Ley 6 de 1997.

Este artículo indica que “[el] *ente regulador establecerá un máximo de seis áreas de distribución, representativas de los mercados atendidos en cada zona de concesión; y calculará, luego, el valor agregado de distribución para cada área representativa, bajo el supuesto de eficiencia en la gestión de la empresa de distribución. El supuesto de eficiencia tendrá como base el desempeño reciente de empresas reales similares, nacionales o extranjeras.*” (énfasis nuestro)

De este modo, en las metodologías en las que se determinan las variables de las ecuaciones de eficiencia se utilizan los indicadores asociados a la frecuencia de interrupciones del servicio (SAIFI) y a la duración de las interrupciones (SAIDI) para seleccionar las empresas que determinan los costos eficiencia. El considerar un descuento en el nuevo IMP por calidad de servicio va en contra de la regulación panameña, debido a que el “...*criterio de eficiencia para*

*determinar el IMP debe hacerse en base al desempeño de empresas similares", tal como se indica en la precitada Ley 6.*

Adicionalmente, la regulación panameña ya contempla actualmente cuatro penalizaciones por una misma interrupción del servicio de electricidad (dos dimanantes de la norma técnica y una en la norma comercial y finalmente una que dimana de la propia ley) estas son: penalizaciones por desviaciones en los indicadores individuales, luego esta misma interrupción, produce una penalización global, y además, en la norma comercial, también se penaliza por desviaciones en las horas que tome la reposición del suministro luego de la interrupción y finalmente, como dispone la Ley, la distribuidora, aun cuando no sea responsable de la interrupción debe reparar y/o reponer el equipo eléctrico que se haya afectado por la interrupción. Como se puede apreciar, y lo hemos explicado en otras ocasiones, es un tema que ya hoy provoca fuertes afectaciones a las empresas de distribución. Ahora se pretende incluir una penalización más, que sería tan severa como las anteriores, una penalización sobre los ingresos que resultan del IMP también por la misma interrupción. Esto a todas luces parece irracional. Recordemos que para la ASEP, penalización, reducción y sanción es lo mismo.

Adicionalmente, reducir el IMP puede impedir la consecución de los planes de inversión. El IMP es precisamente donde se generan los recursos necesarios para hacerle frente a los planes de inversión. Preservar un nivel de ingresos suficiente es crítico en este momento en que las empresas distribuidoras EDEMET y EDECHI se encuentran ejecutando agresivos planes de inversión y mantenimientos que la red requiere para mejorar la calidad.

Las empresas distribuidoras EDEMET y EDECHI han invertido en los dos últimos IMP cifras importantes de inversiones siendo que, para el periodo 2018-2022 se reportaron 454 MUSD y para este periodo 2022-2026, estamos en plena ejecución de 591 MUSD aprobadas en el IMP más un nivel de inversiones por calidad informadas al regulador, lo que totaliza una inversión del orden de los 1.100 MUSD aproximadamente. Este esfuerzo inversor demuestra las necesidades que todavía tiene la red para mejoras de la calidad, el crecimiento de la demanda aunado a la penetración de la generación distribuida. Pretender castigar aún más los ingresos es impedir que las mejoras en la red continúen como la red, los clientes y el propio mercado lo necesitan y, por tanto, provocaría un deterioro de la calidad además de ralentizar la entrada de las nuevas fuentes de generación, que es lo contrario a lo que busca la ASEP y la política energética de la República de Panamá. Para los próximos 4 años correspondientes al periodo 2026-2030 estimamos una necesidad de inversiones totales del orden de 500 MUSD.

### **3. Las modificaciones propuestas por la ASEP resultarían en una tarifa insuficiente para desarrollar la actividad de distribución y comercialización**

Como hemos explicado más arriba, la propuesta de la ASEP de emplear los Costos Operativos reales de Administración, Operación y Mantenimiento y de Comercialización en lugar de costes eficientes es incorrecto y sesgado si solo considera esta partida de costos.

A nivel económico, esta propuesta lesiona la suficiencia financiera necesaria para operar el negocio, dado que la propuesta hace hincapié solo en un análisis de lo que denominan Costos Operativos (Administrativos, de Operación y Mantenimiento, y de Comercialización), sin tener en cuenta todos los costos que forman parte del IMP. Importante aclarar que la eficiencia económica se obtiene combinando diversos insumos (en términos generales, Costos de Operación y Mantenimiento, Inversiones, Pérdidas) para atender ciertos objetivos u outputs como son la demanda con el nivel de calidad requerido. Esta consistencia entre insumos y outputs está presente en el modelo de IMP que surge de empresas comparadoras y por lo tanto la reducción arbitraria para un solo insumo con, por ejemplo, datos reales de la empresa, conlleva un error que puede afectar gravemente la Suficiencia Financiera, criterio prioritario a la eficiencia económica de acuerdo con el art. 95 de la Ley 6 de 1997. Además, socava de forma importante

la seguridad jurídica de las empresas tratándose de un cambio que está fuera del contrato de concesión y no es cónsona con la norma vigente.

En otras palabras, no puede deducirse discrecionalmente el costo permitido de un solo insumo, como son los costos operativos, manteniendo lo demás constante, ya que esto lesionará el reconocimiento de costos a nivel general y por lo tanto afectará la suficiencia financiera. Este análisis debe involucrar todos aquellos desembolsos necesarios para mantener en funcionamiento las empresas que son más que los costos de administración, operación y mantenimiento y alumbrado público puesto que están relacionados con las actividades cotidianas y son esenciales para generar ingresos.

Adicionalmente, vale destacar que la propia ASEP ha considerado históricamente que no había eficiencia en los costos, sino que la diferencia con los costos eficientes del IMP se debía en gran medida a la contabilización de ciertos gastos como inversión y, por lo tanto, reconoce históricamente menos inversión de la que las empresas efectivamente realizaron y de ser así implicaría que dichos castigos fueron injustificados.

En definitiva, es importante analizar el conjunto de todos los costos del IMP (Costos de Capital y Costos de Pérdidas), para que se pueda revisar que los mismos están en línea o no con los costos reales que fueron necesarios para operar durante ese período. En otras palabras, si se analiza solo lo que sucede con los Costos de Operación, se concluiría erróneamente que la empresa tiene un beneficio cuando en realidad este no existe por causa de que otros costos, como el costo de capital o el costo de pérdidas, por ejemplo, cuando estos son significativamente mayores a los reconocidos. Esto solo surge porque el análisis está solo enfocado en los Costos de Operación, sin considerar los otros costos del IMP (Costos de Capital y Costos de Pérdidas), lo que genera esta distorsión en el resultado que hace parecer que se tienen costos operativos reales inferiores a los aprobados en el IMP.

De esto se desprende que cualquier ajuste que solo considere los Costos de Operación llevaría a la empresa a un déficit de ingresos que lesionará gravemente la Suficiencia Financiera. Este déficit de ingresos se vería agravado por la doble penalización por incumplimiento de servicio de calidad que propone la ASEP, ya que adicionalmente a las penalizaciones actualmente fijadas en el RDC, el IMP se vería reducido durante todo un periodo regulatorio.

Por todo lo anterior, solicitamos a la ASEP eliminar esta modificación al RDC, o bien corregir la redacción para que no esté explícitamente asociada a los Costos de Operación sino a los Costos del IMP en general y eliminar la referencia al nivel de calidad de cada zona de concesión puesto que tal como ha sido sustentado, esta evaluación sería una doble penalización para la empresa distribuidora.

En virtud de lo anterior, en caso que la ASEP no acepte mantener la redacción del artículo 22 tal como se encuentra aprobado en el RDC actualmente, solicitamos que la propuesta realizada por la ASEP se modifique de la siguiente manera:

*“...Artículo 22 La autoridad revisará al final de cada periodo tarifario, el IMP aprobado con respecto a los ingresos reales percibidos por la empresa distribuidora, a fin de determinar si las variaciones se encuentran dentro de un margen razonable. Para tales efectos deberá considerar que, de acuerdo con las variaciones en las ventas, en la cantidad y/o tipo de clientes y/o en los costos de insumos, o mano de obra, en forma diferentes a lo reflejado por el índice de precios al consumidor que emite la contraloría de la República, no constituye un grave error de cálculo y, por lo tanto, no causarán la posibilidad de realizar revisiones extraordinarias de tarifas por motivos de estas situaciones.*

*A partir de la determinación del IMP para el periodo tarifario julio-2030 a junio-2034 se incluirá una evaluación de todos los costos de la empresa distribuidora (Costos capital, administración,*

*operación y mantenimiento, pérdidas, etc.), comparando para el período tarifario anterior, los costos efectivamente incurridos con los costos reconocidos en ese mismo período. Esta evaluación se basará en las ecuaciones de eficiencia aprobadas para el período correspondiente y utilizando los valores reales de las variables.”*

Quedamos de Ustedes,

Cinthy Camargo Saavedra