

*Kianora***CÁMARA PANAMEÑA DE GENERADORES HIDROELÉCTRICOS**Avenida Samuel Lewis, Torre Banistmo, Piso 11
Apartado 0816-00290 Panamá, Rep. de Panamá**CAPAGEH**

Tel.: (507) 305-1358 Fax: (507) 305-1363

Panamá, 17 de mayo de 2021

Nota CPGH-C21-005

Licenciado
Armando Fuentes
Administrador General
Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
Ciudad de Panamá

Asunto: Competencia en el Sector de Generación

Estimado licenciado Fuentes:

De conformidad al Artículo 3 de la Ley 6 de 1997, la generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente se consideran servicios de utilidad pública.

Por ello, el numeral 3, del Artículo 2, de la excerta legal antes mencionada, indica que el régimen establecido en la Ley 6 de 1997, para la prestación del servicio público de electricidad, tiene como finalidad: "**promover la competencia** y la participación del sector privado como instrumentos básicos para incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios mediante las modalidades que se consideren más convenientes al efecto"

Adicionalmente, conforme lo establece el numeral 4, del Artículo 4, de la Ley 6 de 1997, el Estado intervendrá en los servicios públicos de electricidad (generación, transmisión y distribución), para garantizar la libertad de competencia en las actividades contempladas en la Ley en comento.

Las normas legales que regulan la prestación del servicio público de electricidad, establecieron que el servicio público de generación, se presta en régimen de competencia, y su razón de ser, obedece al principio básico de economía: de mayor oferta, mejores precios. Teniendo en cuenta que el costo de generación representa casi el 70% de la factura eléctrica, es claro que la actividad de generación se debe prestar en forma abierta y en términos competitivos.

Armando Fuentes

La competencia en el sector de generación se da principalmente en el Mercado de Contratos, que se implementa mediante licitaciones que hace la empresa de transmisión ETESA, a nombre de las Distribuidoras, para satisfacer las necesidades presentes y futuras de energía de sus usuarios y consumidores finales. En estas licitaciones, las empresas generadoras participantes presentan su oferta de precios, compitiendo para hacerse de un contrato que le de el derecho financiero de cobrar por la entrega de potencia firme y/o energía, a lo largo del término establecido, al precio unitario adjudicado. Como quiera que estos precios unitarios son los que conformarán las tarifas reguladas que pagaran los consumidores finales, es importante que estas licitaciones se den en un ambiente abierto y de competencia, que garanticen obtener los mejores precios para el consumidor final, y a su vez las empresas contratadas obtengan la suficiencia y certeza financiera necesaria para la instalación de nuevas centrales de capital intensivo, tales como las hidroeléctricas.

En la práctica, las cosas no han resultado como deberían haber sido.

1. La mayoría de las licitaciones a largo plazo han sido efectuadas con *pliegos especiales*, en donde se restringe la participación a únicamente centrales térmicas. La última licitación de largo plazo donde las centrales hidroeléctricas de pasada han podido participar se remonta al año 2013.
2. Licitaciones de largo plazo con un solo oferente, al cual se le adjudica la licitación a pesar de que el acto no resultó competitivo. Ejemplo de estas son las licitaciones LPI-06-2012 (225 MW), LPI-01-2014 (150 MW), LPI-01-2013 (550 MW), siendo esta última a la que nos referimos en este documento.

Actualmente el Mercado de Contratos está acaparado en manos del grupo económico de AES, que está conformado por una serie de empresas y Centrales generadoras bajo control operativo y administrativo de AES Corp. Para el mes de mayo de 2021, el grupo económico de AES cuenta con 700 MW en contratos vigentes de Potencia firme y Energía Asociada¹, lo cual es más del doble que cualquier otro agente generador, y más del 60% de la suma de todos los contratos de las Distribuidoras que conllevan el suministro de energía. Si la empresa AES, por medio de la empresa Generadora de Gatún, S. A., adquiere con la aprobación de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, los contratos de potencia y energía de Panamá NG Power, S. A., sumando 550 MW más, se estaría permitiendo un incremento sustancial de este predominio y concentración de carácter vertical en la actividad de generación, que tendrá como efecto no solo el disminuir, afectar e impedir la competencia y la libre concurrencia de los agentes del mercado eléctrico, sino que imposibilitaría el desarrollo de la generación hidroeléctrica en nuestro sistema.

¹ Ver Anexo 1

Este grupo económico de AES ha logrado obtener y acumular una gran cantidad de concesiones y licencias, que excede con creces a cualquier otro grupo económico operando en el país. Incluyendo la reciente licencia de la empresa Generadora de Gatún, S. A., AES cuenta con un total de 1,849 MW entre concesiones y licencias², que es un valor cercano a la demanda récord del país, de 1,969 MW.

Ahora bien, la legislación vigente no solo enuncia que el mercado debe ser abierto y competitivo, sino que establece pautas claras para evitar la concentración de poder de mercado. El Título IV *ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE*, del Decreto Ejecutivo 22 de 19 de junio de 1998 establece pautas en este sentido, y en su Artículo 21 se indica *El Contrato de Concesión contendrá los procedimientos que le permitan al Ente Regulador evitar la existencia de posición dominante a cualquier agente del mercado.* (el resaltado es nuestro).

A su vez, el Artículo 22 no solo faculta a la ASEP para actuar en contra del abuso de la posición dominante de algún agente generador, sino que permite que la ASEP actúe *ex-ante* para *evitar cualquier acto o conducta que pueda tener los mismos efectos sobre la competencia y libre participación en las actividades del mercado eléctrico.*

Ya el Ente Regulador (actualmente ASEP) invocó este Artículo 22 cuando el 21 de mayo de 2003 excluyó definitivamente a la empresa Savannah Management LTD de participar en la convocatoria pública para el otorgamiento del proyecto Changuinola I (antes CHAN-75), al llegar a la conclusión de que Savannah Management LTD, Inc. y la empresa AES PANAMÁ, S.A., constituían parte del mismo grupo empresarial. El Ente Regulador, en consecuencia con lo anterior, procedió a otorgar la conduscencia a la empresa Hydro Teribe, S.A. para el desarrollo de este Proyecto mediante Resolución No. JD-3986, del 9 de junio de 2003.

En el cuerpo de esta Resolución JD-3986, se presenta una lista de considerandos mediante los cuales el Ente Regulador decide conceder la conduscencia a Hydro Teribe. Por su relevancia en el presente caso, reproducimos a continuación los considerandos 25 y el 26 (algunos subrayados son nuestros):

25. Que el artículo 22 del Decreto Ejecutivo No. 22 antes mencionado, dispone lo siguiente con relación a los casos de abusos de posición dominante y prácticas monopólicas, lo cual era aplicable a la presente situación:

"Artículo 22. Otros casos y condiciones de abuso de posición dominante. Adicionalmente a lo establecido en el Artículo 15, el Ente Regulador podrá de oficio intervenir en cualquier caso en que presuma que un agente está

² Ver Anexo 1

abusando de su posición dominante en el mercado realizando prácticas monopólicas que signifiquen algún perjuicio para los clientes regulados o el resto de los agentes del mercado tales como:

a) "Concentraciones de tipo vertical u horizontal que se produzcan en las actividades de generación y distribución de energía eléctrica, que tengan el efecto de disminuir, afectar o impedir la competencia y la libre concurrencia de los agentes en el mercado eléctrico."

b) "Cualquier acto que tenga el mismo efecto indicado en el literal anterior, tales como los siguientes: la fusión de empresas, la adquisición directa o indirecta del control sobre otra u otras empresas a través de la adquisición de acciones, participaciones, o a través de cualquier otro contrato o figura jurídica que confiera control directo o indirecto de una empresa, incluyendo contratos o acuerdos de gerencia, de gestión, de administración, o similar, análogo o parecido y de consecuencias similares; así como la adquisición de activos productivos de cualquier empresa que desarrolle actividades del sector eléctrico, o cualquier otra figura jurídica por virtud de la cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, o activos en general, que se realicen entre competidores, proveedores, clientes, accionistas o cualesquiera otros agentes económicos."

"Los casos indicados sólo tienen carácter ilustrativo, y no carácter restrictivo, por lo que quedará a juicio del Ente Regulador interpretar como abuso de posición dominante cualquier otro acto o conducta que pueda tener los mismos efectos sobre la competencia y libre participación en las actividades del mercado eléctrico."

*26. Que contra la resolución s/n de 10 de marzo de 2003, la empresa SAVANNAH MANAGEMENT LTD, INC. interpuso Recurso de Reconsideración, el cual fue negado mediante la Resolución No. JD-3954 de 21 de mayo de este mismo año, porque con la certificación que aportó dicha empresa, no logró desvirtuar la presunción de la estrecha vinculación que mantenía con la empresa AES PANAMÁ, S.A., la cual poseía las concesiones de las hidroeléctricas Estí (Canjilones), Bayano, La Estrella y Los Valles, y quien con el control indirecto de la sociedad Savannah Management Ltd, Inc., **dominaría aproximadamente las 2/3 partes de los más grandes proyectos hidroeléctricos a desarrollarse en el país y con casi la totalidad de los existentes en explotación, lo cual constituiría una posición de dominio, anticompetitiva, que el Ente Regulador debía evitar;** (el resaltado es nuestro)*

Es obvio que al Ente Regulador de aquel entonces le preocupaba la posición dominante del mercado eléctrico que AES Panamá, S.A. podría alcanzar de otorgarle

esta concesión, razón por la cual la excluyó del proceso aplicando lo establecido en el Decreto Ejecutivo 22 de 1998.

Por las razones y argumentos jurídicos antes indicados, le solicitamos a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, que no autorice el traspaso del Contrato de Panama NG Power al grupo económico de AES Corp. Si la Autoridad duda de que esté facultada para actuar en este sentido, le solicitamos que proceda a consultar a la Procuraduría de la Administración, el alcance de las normas legales e interpretación que se incluyen en esta nota.

Le corresponde a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos garantizar que los clientes del servicio público de electricidad, tengamos una tarifa conforme a la realidad existente y no con base a los resultados de la licitación LPI No. ETESA 01-13, cuyas condiciones son muy diferentes y onerosas a las actuales e indudablemente perjudicarían al país.

Atentamente,



Ing. Ramiro Troitiño
Presidente

cc. Ing. Esteban Barrientos - ENSA; Ing. José Luis Llorent - EDEMET / EDECHI

ANEXO 1

CONTRATACIÓN VIGENTE DEL GRUPO ECONÓMICO DE AES - MAYO 2021.

Contrato No.	Distribuidora	Vendedor	PF y EA Contratada (MW)
No.04-08	EDEMET	AES Panamá, S.R.L.	77.00
No.08-08	EDEMET	AES Panamá, S.R.L.	31.57
No.117-12	EDEMET	AES Panamá, S.R.L.	125.40
No.122-12	EDECHI	AES Panamá, S.R.L.	14.63
DME-007-08	ENSA	AES Panamá, S.R.L.	23.00
DME-009-08	ENSA	AES Panamá, S.R.L.	9.43
DME-62-12	ENSA	AES Panamá, S.R.L.	68.97
No.16-15 Enmienda 2	EDEMET	Gas Natural Atlántico, S. de R.L.	196.00
No.17-15 Enmienda 2	EDECHI	Gas Natural Atlántico, S. de R.L.	28.00
DME 004-15 Enmienda 2	ENSA	Gas Natural Atlántico, S. de R.L.	126.00
Total			700.00

LISTA DE CONCESIONES Y LICENCIAS DE AES

Concesiones	Capacidad (MW)
Central Bayano	260
Central Esti	120
Central Changuinola	222
Central La Estrella	47
Central Los Valles	54
Subtotal	703
Licencias Termicas	Capacidad (MW)
Central Costa Norte	381
Generadora de Gatun	670
Subtotal	1,051
Licencias Solares	Capacidad (MW)
Centrales Solares (Mayorca, Pesé, Cedro, Caoba)	40
Licencias Eolica	Capacidad (MW)
Parque Eolico Penonome 1	55
Total de Concesiones y licencias de AES	1,849 MW