

Boletín Sectorial "Evaluación de la Gestión a la intervención estatal frente a la crisis generada por el cargo por confiabilidad - Caso Termocandelaria S.C.A. E.S.P

Grupo de trabajo:

Yesid Suárez

Liliana López

Fecha: 06/09/2017 y 06/10/2017

Ubicación: E/ilopez/DES MINAS Y ENERGÍA/

Revisión #1: Iván López Dávila – Director de Estudios Sectoriales

Fecha: 08/09/2017, 06/10/2017, 13/10/2017, 30/10/2017

y 03/11/2017

Revisión # 2: Ricardo Rodríguez Yee – Contralor Delegado Sectorial

Fecha: 05/10/2017, 06/10/2017, 13/10/2017, 30/10/2017 y

03/11/2017

Revisión # 3: Martha Lucía Villa Restrepo – Asesora Despacho

Vicecontralora General

Fecha: 13/10/2017 y 30/10/2017

Durante la crisis que presentó el sector eléctrico entre 2015 y 2016, la Contraloría General de la República (CGR) actuó de manera permanente identificando riesgos, realizando seguimiento a las condiciones para el adecuado abastecimiento del mercado de energía y presentando las recomendaciones y denuncias frente a las irregularidades que se pudieron detectar¹. Entre estas actuaciones se destaca la advertencia por la inminencia de un racionamiento y la necesidad de tomar medidas frente a las indisponibilidades que estaban presentando algunos generadores.

Este boletín presenta un análisis sobre el proceso de toma de posesión y posterior sanción que efectuó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) a la empresa Termocandelaria S.C.A. E.S.P., en

¹ Informe de Resultados de la Actuación Especial de Fiscalización sobre el Manejo de Recursos del Cargo por Confiabilidad. Contraloría Delegada Sectorial de Minas y Energía. Julio 13 de 2016.
- Concluyó Actuación Especial de la CGR: El Cargo por Confiabilidad operó de manera ineficiente. Comunicado de Prensa No. 121 del 14 de julio de 2016.

razón del incumplimiento a lo dispuesto en los artículos 25 de la Ley 143 de 1994² y 52 de la Resolución Creg 071 de 2006³.

El Boletín hará referencia a toda la intervención de la Superintendencia y a los costos incurridos para adelantar la administración de Termocandelaria y los costos para el sector por cuenta del incumplimiento de los compromisos del Cargo por Confiabilidad de una empresa cuyos activos eran imprescindibles para la atención segura, confiable y económica de la demanda en tiempos de baja hidrología, especialmente en la crisis que presentó el sector entre 2015-2016.

Los aspectos o secciones comprendidos en este Boletín son: Historia y funcionamiento de Termocandelaria; la empresa en el esquema de OEF; intervención, cronología, resultado y valor agregado de la intervención de la SSPD; balance económico para el sector privado y conclusiones.

Una de las principales conclusiones de este documento es que aun cuando la intervención de la SSPD puede calificarse de oportuna, se debe reflexionar sobre las consecuencias y los costos que asumieron para que una empresa, que no ha tenido una adecuada gestión de sus propios riesgos, se haya mantenido dentro del esquema del Cargo por Confiabilidad y operando en el mercado.

² **Artículo 25.** Los agentes económicos privados o públicos que hagan parte del sistema interconectado nacional deberán cumplir con el Reglamento de Operación y con los acuerdos adoptados para la operación del mismo. El incumplimiento de estas normas o acuerdos, dará lugar a las sanciones que establezca la Comisión de Regulación de Energía y Gas o la autoridad respectiva según su competencia.

³ **52. Efectos del incumplimiento en la presentación de contratos y garantías.** Vencidos los plazos establecidos en esta resolución sin que el generador haya cumplido con la entrega de la copia de los contratos de suministro de combustible, y para el caso de las plantas y/o unidades de generación que vayan a operar con gas natural de los contratos de suministro y transporte de este energético; o de las garantías que aseguren la presentación de los respectivos contratos; a partir de esa misma fecha perderá la asignación de la Obligación de Energía Firme y la remuneración asociada. Igualmente, a partir del vencimiento de dicho plazo, se harán efectivas las garantías de seriedad o de cumplimiento a que se refieren el Artículo 45 y el Artículo 48 respectivamente, otorgadas por el generador incumplido.

Parágrafo. Durante el Período de Transición, este incumplimiento dará lugar a la reasignación de Obligaciones de Energía Firme a prorrata de la ENFICC no comprometida, salvo lo previsto en el Parágrafo 4 del Artículo 48 de la presente Resolución caso en el cual el respectivo agente mantendrá la asignación de la obligación de energía firme durante su periodo de vigencia.

Historia de Termocandelaria

La empresa generadora y comercializadora de energía Termocandelaria S.C.A. E.S.P. (en adelante Termocandelaria), fue constituida mediante escritura pública No. 756 de abril 27 de 1998 en la Notaría 16 de Bogotá, tiene su sede principal en Mamonal, Cartagena de Indias e inició actividades como empresa de servicios públicos el 26 de octubre de 1999⁴. Su operación comercial comenzó en 2000 siendo requerida por el sistema para atender generación de seguridad y por mérito en condiciones de hidrología crítica⁵.

La central de generación cuenta con dos unidades de generación eléctrica Westinghouse 501F basadas en un conjunto Turbo – Gas – Generador, con una potencia declarada con Diésel de 154 y 155 MW, que operan en Ciclo Abierto, bien sea con gas natural o Fuel Oil #2.

Termocandelaria fue construida por la empresa KMR Power Corporation de Arlington, Virginia, USA.⁶ En diciembre de 2000, AES Corporation adquirió todas las acciones de KMR, lo que le permitió el control sobre dos plantas generadoras a gas localizadas en Cartagena: 100% de participación en los 314 MW Termocandelaria y 66% de participación en los 100 MW de la planta de Mamonal⁷. A partir de diciembre 31 de 2001, AES cerró la operación y puso a la venta varios de sus negocios entre ellos Termocandelaria.⁸

En septiembre de 2015, momento de la intervención, la empresa seguía operando como una Sociedad Comanditaria por Acciones, siendo el socio gestor la compañía Termocandelaria GP LLC, que es una compañía extranjera cuyo objeto social es "*Otras actividades de servicio financiero*

⁴ http://cregas.creg.gov.co/pls/directdcd/directorio.datos?id_empresa=705; 9 junio 2017.

⁵ <http://www.andeg.org/node/27>; 9 junio 2017.

⁶ <http://www.powerengineeringint.com/articles/print/volume-8/issue-6/features/termocandelaria151a-columbian-first.html>

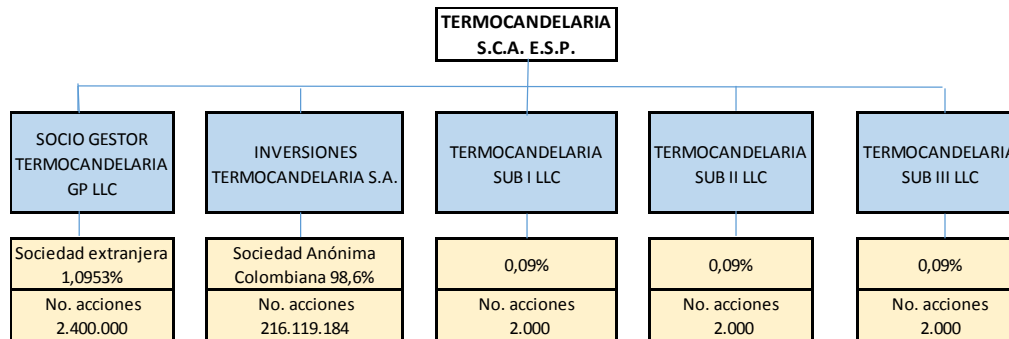
⁷ <http://www.powerengineeringint.com/articles/2000/12/aes-acquires-kmr-power-corporation-business-includes-404-mw-in-colombia.html>; AES Corporation; annual report 2000.

⁸ http://www.annualreports.com/HostedData/AnnualReportArchive/t/NYSE_AES_2002.pdf

Código de campo cambiado

excepto las de seguros y pensiones N.C.P⁹ y que en Colombia tiene representación en el departamento de Bolívar, su responsabilidad es solidaria e ilimitada y su participación en la propiedad es del 1,093%. Dentro de los socios comanditarios se encuentra Inversiones Termocandelaria S.A., empresa que es el accionista principal con un 98,6% y que se dedica a "Otras actividades relacionadas con el mercado de valores". El 0,3% de las acciones las poseen empresas tipo LLC de delaware, - Limited Liability Company-, sociedades de responsabilidad limitada¹⁰. Lo anterior indica que Termocandelaria S.C.A. E.S.P. no es propietaria de los activos de generación, por lo tanto los representa y opera los activos de un tercero llamado Energy Project Leasing, mediante la figura de arrendamiento financiero pactado en dólares. (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Participación accionaria 2006-2015



Fuente: SSPD

Termocandelaria no es propietaria de los activos de generación, por lo tanto representa y opera los activos de un tercero llamado Energy

⁹ No clasificado precedentemente.

¹⁰ La LLC combina características de la personería jurídica y de persona natural, tiene una existencia legal separada e independiente de la de sus propietarios y sus gerentes, los cuales no son responsables individuales por las deudas y obligaciones de la empresa. Adicionalmente, no se crean compromisos tributarios en EEUU, no hay tasa impositiva sobre la renta y pueden solicitar ser invisibles fiscalmente. Dentro de las características de este tipo de sociedad, tenemos que en caso de deuda o insolvencia de la compañía, sus miembros solamente responderán por la cuantía de su participación.

Project Leasing, mediante la figura de arrendamiento financiero pactado en dólares.

El manejo de otros activos fijos como el terreno, planta, subestación y bienes ubicados en Cartagena es parte de un contrato de fiducia mercantil de garantía -*Fideicomiso Cititrust Termocandelaria*- a favor de un agente colateral y de la deuda; en el cual se transfirieron los inmuebles a un patrimonio autónomo otorgando a Termocandelaria S.C.A. un mandato para que sea beneficiario de los derechos¹¹.

Cómo funciona Termocandelaria

Termocandelaria S.C.A. es una firma que ha participado en el esquema del Cargo por Confiabilidad desde que este inició en diciembre de 2006, hasta la actualidad; esto le ha representado unos ingresos periódicos que son definitivos para su funcionamiento, más aun si se tiene en cuenta que tanto los activos fijos como la planta de generación no son de su propiedad, sino que sólo los administra a través de un Leasing Financiero y de un contrato de fiducia mercantil; estos acuerdos representan la mayor parte de los costos operativos para la empresa.

Esta estructura de costos, implica que en las épocas en que los ingresos dependen exclusivamente de las OEF, la empresa tenga problemas de disponibilidad de caja, requerida esta para financiar sus necesidades de corto plazo como mantener un inventario de combustible que le permita honrar sus compromisos comerciales. Este riesgo se materializó con los incumplimientos que conllevaron a la intervención ejecutada por la SSPD en noviembre de 2015 y que duró hasta julio de 2016.

El Cargo por Confiabilidad remunera a los agentes generadores por la disponibilidad del activo de generación que garantiza el cumplimiento de las OEF que les fueron asignadas. En este caso, se observa que con el esquema empresarial establecido, el propietario del activo queda exonerado ante cualquier incumplimiento relacionado con el cargo por confiabilidad debido a que no es él mismo quien representa al generador ante el MEM.

¹¹ Estados Financieros 2014 y 2015. Pág. 10.

Por lo tanto, se podría considerar que este esquema societario favorece el incumplimiento de las obligaciones adquiridas con el Mercado puesto que el propietario del activo no tiene a cargo las OEF, desdibujando con esto la filosofía del esquema ya que al no tener activos que respalden las obligaciones se aumenta el riesgo moral.

Al ser una empresa generadora y comercializadora de energía, Termocandelaria, tiene como clientes a los usuarios finales del servicio de electricidad, así como al mercado de energía mayorista para ventas en bloque y para el cargo por confiabilidad¹², entre otros servicios que presta para la operación del Sistema Interconectado Nacional. La energía que comercializa la produce con la operación de las plantas Termocandelaria I y II que posee a través del leasing operativo. (ver Cuadro 1.)

Cuadro 1. Diseño empresarial

Termocandelaria S.C.A. E.S.P.	
Proveedores	Clientes
Leasing plantas Termocandelaria I y II	Mercado de Energía Mayorista
Energy Projects Leasing Co LLC	Usuarios finales de electricidad.
Combustibles (Gas y Diésel)	Mercado de combustibles
Mercado de combustibles	
Cobertura de energía	
Mercado de Energía Mayorista	

Fuente: Termocandelaria S.C.A. E.S.P.; Informes de Estados financieros 2006 a 2014.

El leasing corresponde al contrato de arrendamiento financiero suscrito el 2 de junio de 1998, entre Energy Projects Leasing Co LLC y Termocandelaria S.C.A. E.S.P., con el fin de rentar los equipos para la planta Termocandelaria de 300 megavatios, y el contrato de arrendamiento financiero celebrado entre las mismas partes, el 23 de agosto de 2007, con el fin de rentar los equipos necesarios para la conversión de la planta de Termocandelaria a combustible alterno. A la fecha, el monto de la deuda de Termocandelaria por este concepto,

¹² Mecanismo regulatorio basado en la transacción de las Obligaciones de Energía Firme (OEF), que corresponden a un compromiso de los generadores respaldado por activos de generación capaces de producir energía firme durante condiciones críticas de abastecimiento. Este permite asegurar la confiabilidad en el suministro de energía en el largo plazo a precios eficientes.

asciende a la suma de USD331,68 millones (aproximadamente \$275.987 millones).¹³

Adicional a los contratos de arrendamiento de equipos de generación y el contrato de fiducia mercantil, el desarrollo del objeto social se ha realizado a través de varios contratos y acuerdos, dentro de los cuales se destacan¹⁴:

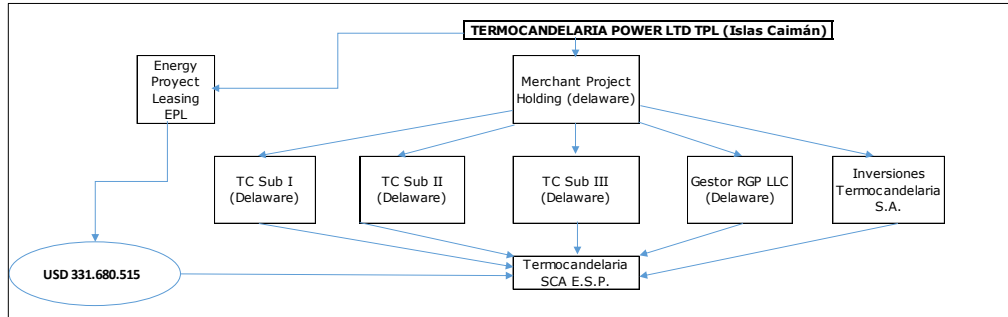
1. Contratos de conexión al STN con Transelca S.A., C-3750/98 y C-3750/98A.
2. Contrato de mandato 3298 de 1999 con el ASIC, XM S.A. E.S.P.
3. Contratos y ofertas mercantiles, para la compraventa de gas y su transpone, y combustible diésel, los cuales son principalmente los siguientes:
 - Oferta de Transporte de Gas Natural que celebró con Promigas S.A. E.S.P.
 - Oferta Mercantil de suministro de Combustible Diésel con Biomax S.A.
 - Contrato de Servicio de Transporte de Combustible Líquido con Operadores Logísticos de Carga S.A. Oferta Mercantil de suministro de Combustible Diésel con ExxonMobil de Colombia S.A.
 - Oferta Mercantil de suministro y Transpone de Gas Natural con Abonos Colombianos S.A.

De manera más detallada se presenta la estructura empresarial en el Gráfico 2.

¹³ Acuerdo de acreedores; Termocandelaria S.C.A. E.S.P.; página 4; Archivo digital: [Termocandelaria - Acuerdo de Acreedores. VERSIÓN FIRMAS FINAL Enviado Firmado.pdf](#)

¹⁴ Termocandelaria S.C.A. E.S.P.; Informes de Estados financieros 2006 a 2014.

Gráfico 2. Esquema empresarial



Fuente: SSPD

Adicionalmente es de destacar que el Cargo por Confiabilidad remunera a los agentes generadores por la disponibilidad del activo de generación que garantiza el cumplimiento de las OEF que les fueron asignadas. En este caso, se observa que con el esquema empresarial establecido, el propietario del activo queda exonerado ante cualquier incumplimiento relacionado con el cargo por confiabilidad debido a que no es él mismo quien representa al generador ante el MEM.

- Resultados del negocio.

Los resultados operacionales de la empresa, desde el primer periodo en que le fueron asignadas las Obligaciones de Energía Firme – OEF¹⁵ - en 2006 cuando solo se tenía una unidad de generación, han dependido en gran medida de estos recursos y los resultados serán más favorables si a estos ingresos se suman las mayores ventas en la bolsa de energía. Es así como en los años en que se han dado mayores precipitaciones, como en los años 2008 y 2011 en los cuales se presentó el Fenómeno de la Niña, los ingresos por este concepto representaron el 97% y el 76%, respectivamente, siendo los que sostuvieron la operatividad de la empresa.

¹⁵ Producto diseñado para garantizar la confiabilidad en el suministro de energía en el largo plazo a precios eficientes. Cuando el precio de bolsa supera al precio de escasez, reflejando así una situación crítica de abastecimiento, el generador al que se le asignó una OEF debe generar una cantidad diaria determinada de energía.

Caso contrario, ocurre en los años afectados por las fuertes sequías que caracterizan al Fenómeno del Niño, evento que se presentó con mayor potencia en los años 2006-2007, 2009-2010, 2015-2016 y que han sido de mejores resultados, en cuanto al aumento de beneficios. Sin embargo se debe destacar que para 2008 el 58% de los ingresos están destinados a financiar el arrendamiento de los equipos para la generación y los mantenimientos.

En cuanto al flujo de caja, en los años en que los precios de bolsa de energía se han comportado de manera normal, la empresa ha tenido resultados negativos; exceptuando los años 2010, 2012 y 2013 en los cuales los despachos en bolsa mejoraron los ingresos de la empresa. En el año 2014 los ingresos de Termocandelaria decaen nuevamente y son el preludio de la crisis por la cual la SSPD comenzó el proceso de intervención lo que implicó dejar de percibir por un tiempo los ingresos que han mantenido a la empresa en marcha.

Cuadro 2. Ingresos y costos operacionales de Termocandelaria 2006 - 2015

Millones de COP	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	oct-15
Ingreso del Cargo por Confiabilidad	34.427	28.441	67.724	75.946	65.904	65.832	64.415	71.261	70.208	72.147
Ingresos Totales	59.198	76.669	69.988	N.D.	209.242	86.183	114.758	103.901	124.232	ND
Participación del cxc en el total de ingresos	58%	37%	97%	ND	31%	76%	56%	69%	57%	ND
Costos fijos										
Inversiones	28.495	58.130	40.670	36.582	36.199	38.639	37.295	38.437	40.854	45.350
Mantenimientos	2.078	952	1.681	6.133	5.717	2.694	4.314	2.220	4.875	3.138
Costos financieros	11.499	11.447	7.255	20.194	24.283	9.482	11.198	17.553	13.957	14.477
Total costos fijos para la prestación del servicio	42.072	70.529	49.606	62.909	66.199	50.815	52.807	58.210	59.686	62.965
Costos y gastos reportados en el SUI	77.133	85.822	78.600	-	194.997	92.829	108.442	91.327	126.099	N.D.
Excedente de caja descontando costos de prestación	17.126	6.140	20.382	N.D.	143.043	35.368	61.951	45.691	64.546	N.D.
Excedente de caja despues de costos y gastos totales	-17.934	-9.153	-8.612	N.D.	14.245	-6.646	6.316	12.573	-1.867	N.D.

Fuente: Informe SSPD y SUI

Por lo anterior se puede afirmar que Termocandelaria S.C.A. es una firma que ha participado en el esquema del Cargo por Confiabilidad desde que este inició en diciembre de 2006, hasta la actualidad; esto le ha representado unos ingresos periódicos que son definitivos para su funcionamiento, más aun si se tiene en cuenta que tanto los activos fijos como la planta de generación no son de su propiedad, sino que sólo los

administra a través de un Leasing Financiero y de un contrato de fiducia mercantil; estos acuerdos representan la mayor parte de los costos operativos para la empresa.

Esta estructura de costos, implica que en las épocas en que los ingresos dependen exclusivamente de las OEF, la empresa tenga problemas de disponibilidad de caja, requerida esta para financiar sus necesidades de corto plazo como mantener un inventario de combustible que le permita honrar sus compromisos comerciales.

Termocandelaria en el esquema de OEF

Desde la estructuración del Cargo por Confiabilidad, Termocandelaria S.C.A. E.S.P. ha participado en todas las asignaciones tanto anuales como en las inversiones en proyectos existentes.

En los diez años de funcionamiento del esquema de Cargo por Confiabilidad, esta empresa ha asumido OEF, por 23.647 GW-h por lo cual recibió una remuneración de \$ 759.742 millones a precios de 2016, tal como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Energía y remuneración OEF 2006-2015

ASIGNACION DE OBLIGACIONES DE ENERGÍA EN FIRME 2006-2015 (GW-h)

Nombre del Recurso de Generación	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	TOTALES	Porcentaje por planta
TERMOCANDELARIA 1	936	1.329	1.326	1.326	1.326	1.329	1.326	1.174	1.248	1.329	12.647	2,04%
TERMOCANDELARIA 2	-	1.248	1.245	1.245	1.245	1.248	1.245	1.102	1.172	1.248	11.000	1,76%
Total anual	936	2.578	2.571	2.571	2.571	2.578	2.571	2.276	2.420	2.578	23.647	3,80%
promedio mes	78	215	214	214	214	215	214	190	202	215	1.971	

ASIGNACION DE OBLIGACIONES DE ENERGÍA EN FIRME 2006-2015 (Millones de pesos de 2016)

Nombre del Recurso de Generación	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	TOTALES	Porcentaje por planta
TERMOCANDELARIA 1	35.884	45.774	51.138	43.264	41.207	39.979	41.347	39.516	45.491	24.488	408.087	2,04%
TERMOCANDELARIA 2	-	43.287	49.008	40.862	38.998	37.235	39.245	37.066	42.350	23.604	351.655	1,74%
Total anual	35.884	89.061	100.145	84.127	80.205	77.214	80.592	76.582	87.841	48.092	759.742	3,79%

Fuente: XM S.A. E.S.P.; cálculos CGR.

Al recibir las asignaciones de OEF mencionadas, Termocandelaria aseguraba la remuneración de la porción de Energía Firme¹⁶ que le fue asignada, y, así mismo, adquiriría el *deber de generar, de acuerdo con el despacho ideal, una cantidad diaria de energía durante el periodo de vigencia de la obligación, cuando el Precio de Bolsa supere el Precio de Escasez*¹⁷¹⁸.

Adicionalmente, estas OEF debían estar respaldadas con contratos de suministro de combustible en firme y/o inventario que permitieran la generación de la planta una vez se activara la condición crítica tras el fenómeno de El Niño y se hicieran exigibles las OEF, tal como se define en el Artículo 48 de la Resolución CREG 071 de 2006¹⁹.

Entre octubre de 2015 y abril de 2016, meses en los cuales se activó la condición crítica del Mercado de Energía Mayorista, Termocandelaria produjo 385.255.390 kW-h, cifra menor en un 2% a lo que se estimaba el sistema interconectado requería (despacho ideal). Desde el cargo por confiabilidad se destaca que las plantas de esta empresa tenían asignadas OEF por 1.465.721.379 kW-h, lo que indica que sólo se utilizó el 26,3% de la cobertura con la que se comprometió la empresa al vincularse al Cargo por Confiabilidad. Este resultado se explica, en parte, por la indisponibilidad de más de 40 días de las dos plantas de la

¹⁶ Es la energía que una planta de generación puede producir durante condiciones críticas de abastecimiento

¹⁷ Artículo 2 de la Resolución CREG 071 de 2006. Definición de Obligación de Energía Firme

¹⁸ El Precio de Escasez indica a partir de qué momento las OEF son exigidas y es el precio al que será remunerada la energía entregada cuando tales obligaciones sean requeridas.

¹⁹ **Artículo 48. Requerimientos de contratación de combustibles durante el Período de Planeación.** Todos los agentes generadores con plantas y/o unidades de generación térmica que respalden Obligaciones de Energía Firme deberán enviar, al inicio del Período de Planeación y en el plazo establecido por la CREG mediante la resolución de que trata el Artículo 18 de esta resolución, copia de los contratos de suministro de combustibles, y de transporte para el caso de gas natural, así como las certificaciones de la energía asociada al combustible almacenado, que respalden la ENFICC asociada a su Obligación de Energía Firme, desde la fecha de inicio del Período de Vigencia de la Obligación. Para el caso de gas natural, la vigencia mínima de estos contratos será de un año, y para otros combustibles la vigencia mínima será de seis (6) meses.

empresa durante octubre y noviembre de 2015, por decisión de Termocandelaria de no ofertar energía al mercado. (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Balance OEF y generación 2015-2016

	OEF [kWh]		Generación Ideal [kWh]		Generación Real [kWh]		Diferencia OEF [kWh]	Diferencia despacho [kWh]
	Termocandelaria 1	Termocandelaria 2	TERMOCANDELARIA S.C.A. E.S.P.	Termocandelaria 1	Termocandelaria 2	TERMOCANDELARIA S.C.A. E.S.P.	TERMOCANDELARIA S.C.A. E.S.P.	
octubre-15	107.958.045	101.396.613	38.974.367	23.611.210	15.519.110	(170.224.338)	155.953	
noviembre-15	105.281.857	98.883.076	3.644.000	-	3.410.370	(200.754.563)	(233.630)	
diciembre-15	109.217.075	102.579.122	25.520.000	1.864.110	26.413.830	(183.518.257)	2.757.940	
enero-16	106.985.844	100.483.499	8.310.000	4.841.390	4.739.910	(197.888.043)	1.271.300	
febrero-16	106.865.861	100.370.809	80.770.000	43.304.690	41.264.400	(122.667.579)	3.799.090	
marzo-16	109.712.904	103.044.815	215.485.584	101.562.420	104.233.840	(6.961.460)	(9.689.324)	
abril-16	109.807.859	103.133.999	20.575.160	7.238.560	7.251.550	(198.451.749)	(6.085.050)	
	755.829.445	709.891.934	393.279.111	182.422.380	202.833.010	(1.080.465.989)	(8.023.721)	

Fuente: XM S.A. E.S.P.; cálculos CGR.

Por otra parte, se observa que Termocandelaria además de estar indisponible para generar las OEF en el Despacho Ideal²⁰ durante los meses de octubre y parte de noviembre de 2015, tampoco utilizó los anillos de seguridad establecidos en el esquema del cargo por confiabilidad²¹ para cubrir su indisponibilidad y de esta forma honrar las obligaciones adquiridas. Lo anterior quedó consignado en la Resolución No. SSPD20172000119345 así:

"De esta forma, fue claro desde el primer momento –y no ha sido objeto de debate en la presente actuación– que efectivamente se materializó la condición suspensiva que hizo exigible el cumplimiento de las Obligaciones de Energía Firme de LA RECURRENTE, frente a lo cual TERMOCANDELARIA fue incapaz de entregar la energía al sistema de acuerdo con el Despacho Ideal (del cual se sustrajo mediante sus declaratorias de indisponibilidad), y no utilizó ningún anillo de seguridad que cubriera la indisponibilidad de sus unidades de generación."

²⁰ Procedimiento para programación de los recursos de generación en estricto orden de mérito, considerando las características técnicas de las plantas y unidades, la oferta de los enlaces internacionales, y la demanda total, sin considerar la red de transporte.

²¹ Capítulo VII Resolución CREG 071 de 2006

Intervención de la SuperServicios²²

En la subasta del 28 de junio de 2013 a Termocandelaria S.C.A. le fueron asignadas OEF por 2.419.821.080 kWh/año por el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2014 y el 30 de noviembre de 2015.

Desde el 17 de octubre de 2015 Termocandelaria presentó indisponibilidad y no se honraron los compromisos previstos de entrega de energía al sistema porque la empresa alegaba no contar con los recursos para adquirir el combustible necesario para generar, pese a haberse remunerado el cargo por confiabilidad. Por tanto, mediante Resolución SSPD-2Q151300051845 del 19 de noviembre de 2015, la Superservicios ordenó la toma de posesión con fines de administración de TERMOCANDELARIA S.C.A. E.S.P., por poner en riesgo la prestación del servicio de energía eléctrica en el país al declararse indisponible en el mes de octubre de 2015, en época de la sequía ocasionada por el fenómeno del Niño²³.

La intervención en la modalidad administración *supone que la entidad objeto de la toma de posesión, puede superar las causales que le dieron origen a la intervención con actos de mera gestión. Inicialmente la intervención podía tener una duración de un año, que podía ser prorrogable por un término igual*²⁴.

Una vez se dio inicio al proceso, se ordenaron estas medidas preventivas:

1. La inmediata guarda de los bienes de la empresa y la colocación de sellos y demás seguridades indispensables.
2. Orden de registro administrativo que disponía la toma de posesión, en la Cámara de Comercio del domicilio de la intervenida y en el domicilio de sus sucursales, junto con la designación del Agente Especial.

²² Superservicios; Acciones de la SSPD en la vigencia 2015, relacionadas con TERMOCANDELARIA y su posterior intervención; Archivo digital: [Termocandelaria_Informe1.pdf](#)

²³ Superservicios, Resolución No. SSPD-20161300020025.

²⁴ Art. 116 Decreto 663 de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

3. Comunicación de los jueces de la República y las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva, sobre la suspensión de los procesos de esta clase con la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de obligaciones anteriores a dicha medida.
4. Iniciando este proceso, ya no se podrían iniciar ni continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al Agente Especial, so pena de nulidad.

Estas disposiciones se resaltan frente a otras medidas consignadas en la resolución ya que son las más significativas frente al objetivo de la intervención.

Una vez se toma posesión de la empresa y teniendo como objetivo *Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o frente a terceros*, las acciones desarrolladas frente a lo dispuesto fueron²⁵:

1. Posterior a la posesión se realizó una convocatoria para negociar la compra de combustible para garantizar la disponibilidad de los 309 MW de capacidad.
2. Termocandelaria al perder los ingresos por OEF, requiere vender energía en el Mercado de Energía Mayorista, por lo tanto debía asegurar el abastecimiento de combustible. Para optimizar los aportes provenientes de la intervención, el Agente Especial gestionó ante el Fondo Empresarial²⁶ dos financiaciones para capital de trabajo que fueron aprobadas y tramitadas mediante los mutuos identificados con los números 103 y 109; el primero desembolsado el 25 de noviembre de 2015, por \$86.680 millones y el segundo el 2 de marzo

²⁵ Informe de Gestión 1. No. 20165290050911_1. Págs. 3 y 4.

²⁶ Creado mediante la Ley 812 de 2003 se facultó a la SSPD para constituir este patrimonio autónomo, el cual tiene como finalidad fortalecer el ejercicio de las funciones asignados por la constitución y la ley a la Superintendencia, respecto de los procesos de toma de posesión de las empresas prestadoras, para con ello garantizar la viabilidad y la continuidad en la prestación del servicio.

de 2016, por \$60.000 millones, destinados a adquirir el combustible esencial para la generación de energía eléctrica.

Se realizó entonces una subasta inversa donde participaron Biomax, Bravo Petroléum y Exxon Mobile, siendo el favorecido Biomax, con la modalidad de pago anticipado pudiéndose declarar disponibles las unidades en noviembre de 2015.

Cronología de la intervención.

- Entre el 1 de octubre y el 18 de noviembre de 2015, se declararon 43 días de indisponibilidad de Termocandelaria I y 42 días de Termocandelaria II.²⁷
- 19 de noviembre de 2015, toma de posesión con fines de administración.
- 20 de noviembre de 2015, se posesionó el Agente Especial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, cupo de financiación al patrimonio autónomo Fondo Empresarial.
- 25 de noviembre de 2015, desembolso por \$86.680 millones; Contrato de Mutuo No. 103 del 23 de noviembre de 2015.
- 28 de noviembre de 2015, se declaró disponible Termocandelaria I.
- 30 de noviembre de 2015, fue llamada al despacho Termocandelaria I.
- 7 de diciembre de 2015, fue declarada disponible la segunda turbina Termocandelaria II.
- 2 de marzo de 2016, desembolso por \$60.000 millones; Contrato de Mutuo No. 109 de la misma fecha.

²⁷ Superservicios, Resolución No. SSPD- 20151300051 845; 19/11/2015; página 3.

- 14 de julio de 2016, se ordena el levantamiento de la toma de posesión.
- 7 de marzo de 2017, Superservicios impone una sanción a Termocandelaria S.C.A. E.SP. por actuación indebida frente a sus Obligaciones de Energía Firme.
- 23 de marzo de 2017, Termocandelaria S.C.A. E.SP. interpone recurso de reposición contra la sanción.
- El Agente Especial devolvió el 100% del capital de los mutuos aprobados por el Fondo Empresarial, según lo reportado por la Fiduciaria Bogotá²⁸, por valor de \$146.680 millones más el interés correspondiente el IPC, quedando a paz y salvo por todo concepto²⁹.
- El 17 de julio de 2017, mediante Resolución No. SSPD – 20172000119345 se decidió el recurso de reposición contra la Resolución SSPD No. 2017240004215 del 7 de marzo de 2017, mediante la cual se interpuso la multa. Se resolvió No reponer y confirmar lo consignado en la resolución del 7 de marzo, es decir el pago de la multa por \$35.410 millones y notificar el acto administrativo a Termocandelaria S.C.A. E.S.P.

Resultados y valor agregado de la intervención.

Con el objetivo de garantizar que la prestación del servicio se preste en forma continua y eficiente, el principal resultado de la intervención fue el dejar una empresa con disponibilidad comercial, estado que en noviembre de 2015 no era posible a pesar de que los equipos estaban disponibles, en perfecto estado para operar³⁰ y con inventario de combustible. El aporte de la intervención en este aspecto, es la definición de los criterios para garantizar el combustible requerido para

²⁸ Certificado de Paz y Salvo emitido por la Fiduciaria Bogotá con fecha del 1º de junio de 2017.

²⁹ Superservicios, Resolución No. SSPD-20161300020025; página 2.

³⁰ Informe de Empalme SSPD. Pág. 3.

atender los despachos programados por el Centro Nacional de Despacho (CND).

Según lo reportado en los informes de intervención, Termocandelaria no percibió ingresos del cargo por confiabilidad. Por lo tanto se le aportaron recursos del Fondo Empresarial de la SSPD por valor de \$148.809 millones más la renta por venta de energía para financiar la operación de la empresa. (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Presupuesto - Flujo de Caja Termocandelaria Intervención

Millones de COP									
	dic-15	ene-16	feb-16	mar-16	abr-16	may-16	jun-16	jul-16	Total
Ingreso del Cargo por Confiabilidad	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ingresos Totales	5.313	20.717	29.254	141.161	160.534	8.668	128	1.835	367.610
Costos									
Operacionales									
Suministro de Diesel	-	-	30.142	90.593	30.457	439	54	-	151.685
Cargo fijo contrato Diesel	-	-	226	-	-	-	-	-	226
Costos de generación en bolsa	293	113	323	543	974	2.304	-570	-	3.980
Total costos de generación	302	191	30.718	91.375	32.014	2.784	-516	-	156.868
Operación y mantenimiento	417	164	216	406	906	696	123	150	3.078
Impuestos y contribuciones	0	427	301	1.228	2.988	552	0	0	5.496
Seguros y pólizas de cumplimiento	1.205	691	53	39	0	53	4	25	2.070
Gastos legales y auditoría	241	10	11	22	10	10	119	10	433
Crédito Fondo Empresarial	0	22.000	0	0	124.000	1.609	700	500	148.809
Nómina de la admón/regulación	230	168	155	145	144	147	160	160	1.309
Acuerdo de acreedores	0	0	0	0	0	0	45.383	2.655	48.038
Admón, operación y administración	2.749	23.840	1.312	2.335	128.642	3.713	47.027	4.060	213.678
Costos fiduciarios	136	-	6	-	-	-	-	-	142
4 por mil	13	96	128	375	649	26	171	16	1.474
Total costos operacionales	2.898	23.936	1.446	2.710	129.291	3.739	47.198	4.076	215.294
Flujo de caja de la operación	2.113	-3.410	-2.910	47.076	-771	2.145	-46.554	-2.241	-4.552
Saldo final de caja	8.315	4.905	1.995	49.070	48.306	50.825	4.127	1.932	

Fuente: SSPD

Los acreedores más notables en el momento de la intervención eran XM Expertos en Mercados S.A., operador del mercado eléctrico, por \$175.942 millones, Exxon Mobil por \$17.991 millones y \$15.000 millones por dos líneas de crédito.

Del valor adeudado a estos tres acreedores, el 84% corresponde al dinero que XM como Administrador del Sistema Interconectado Nacional debía transferir a otros agentes del MEM en virtud del contrato de mandato suscrito, por lo que esta deuda causada por el incumplimiento

de las OEF a cargo de Termocandelaria terminó afectando principalmente el flujo de caja de los demás generadores térmicos.

Con el agente especial se suscribieron acuerdos con los acreedores y en el momento de levantamiento de la intervención se había cancelado el 94% de lo adeudado (Ver Cuadro 5, relación entre el saldo de Acuerdo con acreedores julio/16 con el total).

En cuanto a la caja disponible, en noviembre de 2015 la compañía contaba con \$6.389 millones y una vez se levanta el proceso este saldo era de \$1.932 millones, aun cuando disminuyó la cifra la empresa queda operando y desde diciembre de 2015 hasta julio de 2016, atendió todos los requerimientos de energía del sistema.

Balance económico para el sector en el periodo 2015-2016

Cumplido el propósito de la intervención a Termocandelaria de garantizar que prestara el servicio de energía de forma continua y eficiente, es necesario hacer un balance de los costos en que se incurrieron para tener la empresa dentro del esquema OEF, por los incumplimientos de la empresa y los causados para procurar su operatividad.

Las OEF son una remuneración que se paga para garantizar la confiabilidad en el suministro y Termocandelaria después de 10 años de haber recibido el pago no cumplió con la contraprestación. No obstante en la actualidad sigue siendo parte de las plantas beneficiadas con las OEF.

Entre 2006 y 2015 Termocandelaria recibió \$711.650 millones y entre 2015 y 2016 debía percibir \$48.092 millones, de los cuales no percibió lo correspondiente al periodo diciembre de 2015 - julio de 2016.

Parte de los recursos utilizados para financiar las necesidades de la empresa durante la intervención provinieron de la capitalización del Fondo Empresarial SSPD por un valor de \$148.809 millones los cuales fueron devueltos indexados, esta financiación es más barata y segura

que la que se puede obtener del sector bancario, a pesar de que Termocandelaria es una empresa con problemas de liquidez.

La Energía no generada por Termocandelaria (2015-2016) valorada al Precio de Escasez establecido en la Resolución 175 de 2015, entonces:
 $1.465.721.379 \text{ kW-h} * Pe (\$357) = \mathbf{\$523.263 \text{ millones}}$

La energía que tuvo que ser despachada por fuera de la ya contratada bajo las OEF, fue G que despacharon fuera de OEF.
 $385.255.390 \text{ kW-h} * 796 \text{ (precio promedio del mes de noviembre de 2015)} = \mathbf{\$306.663 \text{ millones}}$

La sanción impuesta por la SSPD en marzo 7 de 2017 y ratificada en julio 17 de 2017 es de **\$35.410 millones**.

Conclusiones

La intervención por parte de la SSPD a Termocandelaria, se realizó a través de un agente especial con recursos del Fondo Empresarial, con el fin último de tener estos activos de generación disponibles y evitar el racionamiento que aumentó su probabilidad de ocurrencia por cuenta de la fuerte sequía y de los daños en plantas de gran capacidad como lo son Termoflores y Guatapé. Esta crisis puso en evidencia las fallas que puede tener no sólo la operación y disponibilidad de los activos del SIN, sino la misma regulación del Cargo por Confiabilidad; que nos hace vulnerables a futuros racionamientos.

Aun cuando la intervención de la SSPD puede calificarse de oportuna, se debe reflexionar sobre las consecuencias y los costos que asumieron para que una empresa, que no ha tenido una adecuada gestión de sus propios riesgos, siga haciendo parte del esquema del Cargo por Confiabilidad y operando en el mercado. Por cuenta de los incumplimientos en la entrega de energía se asumieron costos adicionales, como la compra de la energía faltante a otros agentes, pagada a precios de bolsa en una época de alta volatilidad y la sobreexplotación de los recursos de generación. Al declararse

indisponible Termocandelaria S.C.A., el mercado requirió mayor generación hidráulica, que en momentos de condición crítica es el recurso más escaso, poniendo en riesgo la confiabilidad del sistema, hecho que dejó aún más vulnerable al país en su momento y que representó costos adicionales para los usuarios.

Es contradictorio que otros generadores como Termoemcali y Termovalle, a pesar de asumir un alto costo financiero por parte de sus accionistas para honrar el compromiso adquirido y por el que fueron remunerados por más de 10 años, pudieron resultar con una situación financiera más débil que Termocandelaria que incumplió sus OEF. Termocandelaria conocedor de su blindaje societario frente a una posible quiebra o liquidación, tenía la opción de incumplir para forzar la intervención de la SSPD.

Es de gran preocupación que los demás agentes que sí cumplieron con los compromisos adquiridos en el esquema del cargo por confiabilidad pudieron tener afectación en su flujo de caja y que además vean la intervención más como un "premio", no como la sanción que ameritaba la inadecuada gestión empresarial realizada por Termocandelaria y que este caso vuelva a replicarse pese a que hay una sanción económica de por medio (la cual representa sólo el 5% de los recursos percibidos por la empresa en los 10 años de funcionamiento de las OEF).

La intervención de la SSPD mezcló la obligación de entrega de energía con las demás obligaciones mercantiles, de tal manera que durante el proceso se suspendió la generación por confiabilidad y se produjo energía por fuera del esquema, pagada a precio de bolsa; desvirtuando la cobertura a la demanda frente al aumento de precios en épocas críticas, que es uno de los objetivos del Cargo.

Ante estos hechos, se creó el Sistema de Monitoreo y Evaluación a las OEF, metodología que busca realizar un seguimiento preventivo *que permita identificar alertas tempranas e implementar planes de acción para afrontar los riesgos que puedan afectar el servicio*, a través de un monitoreo al riesgo financiero que enfrentan los activos de generación en caso de ser llamados a cumplir con sus obligaciones y a la verificación del comportamiento de las plantas de generación para

evaluar cuales pueden o no estar en capacidad de generar en caso de ser llamadas a operar. Para la Contraloría General este mecanismo es insuficiente ya que no previene emergencias en el mediano y largo plazo. Así mismo, se centra en la liquidez, dejando de lado temas clave como el control para una real disponibilidad de los activos de generación y la creación de garantías efectivas para el cumplimiento por parte de los agentes.