



000010

Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Guatemala, 24 de septiembre de 2012
Ref. 107-2012-ERCC/tdp

Licenciada
Ana Isabel Antillon
Directora Legislativa
Su despacho

Estimada Señora Directora:

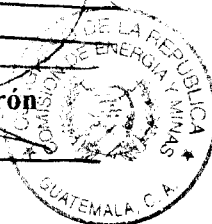
De manera atenta me dirijo a usted, permitiéndome saludarle deseando que cada una de sus actividades se desarrollen con éxito.

Asimismo, me permito informar que con fecha 10 de julio del presente año, se recibió en esta comisión para su respectivo estudio, análisis y dictamen, la Iniciativa de Ley con registro número 4463, que dispone aprobar Ley de Apertura del Mercado Energético; En tal virtud y según lo regulado por la Ley Orgánica de este Organismo, me permito adjuntar el **DICTAMEN NEGATIVO**, solicitando a usted se sirva efectuar los procedimientos respectivos a la misma.

Sin otro particular y agradeciéndole su amable atención, me suscribo con muestras de mi consideración.

Cordialmente,

Lic. Edgar Romeo Cristiani Calderón
Presidente de Comisión





DICTAMEN
Iniciativa 4463
Comisión de Energía y Minas 2012-2013

*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

000011

DICTAMEN DESFAVORABLE

COMISION DE ENERGÍA Y MINAS

"LEY DE APERTURA DEL MERCADO ENERGÉTICO"

INICIATIVA DE LEY NÚMERO 4463

HONORABLE PLENO:

I. ANTECEDENTES:

- a) Con fecha 12 de marzo de 2012, fue presentada por el Diputado Luis Adolfo Chávez Pérez y recibida por la Dirección Legislativa del Congreso de la República, la iniciativa denominada "LEY DE APERTURA DEL MERCADO ENERGÉTICO". Iniciativa que le fue asignada el número de registro 4463.
- b) Con fecha 10 de julio de 2012, fue conocida por el Pleno del Honorable Congreso de la República, la iniciativa ya relacionada; ordenando que la misma pasara a la Comisión de Energía y Minas para su estudio y dictamen correspondiente.
- c) Con fecha 13 de julio de 2012 fue remitida por parte de la Dirección Legislativa de este Alto Organismo, la iniciativa ya referida, a la Comisión de Energía y Minas para su estudio, análisis y el respectivo dictamen.

II. ANALISIS DE LA INICIATIVA:

A. Título e Introducción o Exposición de Motivos.

La iniciativa denominada "LEY DE APERTURA DEL MERCADO ENERGÉTICO", se denomina de esa manera pero su campo de regulación se circunscribe a la electricidad; cabe recordar que la "energía" como actividad, es la forma genérica





*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

000012

de denominar a un "sector" del que hacer humano y que le sirve como el insumo de poder para mover la economía global, nacional, empresarial y personal; es entonces la "energía" un sector y la "electricidad" una parte de este, un sub sector.

Deducimos de lo anterior que un "Mercado Energético", será aquel en el que se transen o negocien todos los bienes energéticos y sus sub productos, mismo que la iniciativa 4463 pretendería aperturar, si este existiere para todos los sub sectores energéticos en Guatemala. Para ejemplificar los distintos tipos de mercados energéticos existentes, indicaremos que existen el mercado del gas, el mercado del petróleo, el mercado de los derivados del petróleo, el mercado del carbón, el mercado de electricidad, etc. Se señala pues, la inconsistencia entre el título de la iniciativa y su exposición de motivos con el contenido de su parte dispositiva.

No obstante la denominación utilizada en la iniciativa de "energía" ya indicada, presumiremos que trata de regular una apertura de mercado del mercado eléctrico en Guatemala, por lo que entenderemos siempre que se trata del sub sector eléctrico, el que se trata de regular.

En los distintos párrafos de la parte introductoria o exposición de motivos, la iniciativa trata de justificarse al desarrollar dos temas:

- a) El impacto económico del costo de la electricidad en la economía personal y familiar.
- b) La creación de monopolios, protecciones, mecanismos y cerraduras al mercado eléctrico, para que no puedan participar otros actores que supone podrían rebajar los precios de la electricidad.

En cuanto al impacto económico del costo de la electricidad en la economía personal y familiar, efectivamente este se da de forma directa cuando se utiliza la electricidad para iluminación o utilización de tecnología en el hogar u oficina; de manera indirecta cuando afecta los productos que consumimos a través de la industria o el comercio.

La iniciativa 4463, señala directamente como culpable del aumento en el costo de la electricidad a todo lo acontecido luego del proceso de "privatización" del sub sector eléctrico en el año 1996. Esto nos obliga a revisar que fue lo sucedido antes



*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

000013

y después del período señalado y basta recordar que uno de los frenos para el desarrollo que Guatemala afrontaba en esa época eran las constantes interrupciones del servicio de electricidad en el país, todo esto debido a la falta de inversión en la generación de electricidad y de infraestructura eléctrica.

La falta de inversión en generación y transmisión de electricidad se dio de parte del Estado, quien en aquel momento era el principal desarrollador de este tipo de infraestructura; el Estado se vio imposibilitado de hacer inversiones en este tipo de infraestructura por falta de fondos para cubrir el nivel masivo de inversión requerida para cubrir esta actividad; esa falta de fondos fue ocasionada principalmente por el denominado "hoyo negro" al que iban a parar los fondos del Estado como consecuencia del subsidio al costo de la electricidad de la época, a diferencia de lo que sucede hoy día en que el Estado subsidia a través de la Tarifa Social únicamente a los consumidores por debajo de los 300 kW/h al mes, concretamente a aquellos con consumos de 100 kW/h al mes hacia abajo, la erogación anual por ese concepto que hace el INDE es de unos 500 millones de quetzales; desde el año 2000, cuando se implementó la tarifa social, se han destinado a subsidiarla unos 4,100 millones de quetzales.

Lo manifestado con anterioridad nos indica que el problema de los precios de la electricidad se encuentra principalmente en la generación de la misma, la cual ha variado enormemente del año 1996 a la presente fecha, no por razones de ley, sino por razones de mercado energético mundial, al cual no podemos influir a través de nuestra legislación, pero si deseamos reducir los costos de generación de electricidad, lo debiéramos de hacer dependiendo menos de la compra de insumos para generar electricidad en ese mercado y producirlos nosotros a través del aprovechamiento de nuestros recursos renovables, tales como hídricos, biomasa, geotermia, sol y viento.

En otras palabras la diferencia de precios de los años 90s, y los de hoy, están ligados a dos temas:

- i. Los precios de hoy no están subsidiados, con excepción de los de la tarifa social a los usuarios finales de menores ingresos, que representan el 80% de la población guatemalteca.
- ii. Dada la conformación del parque de generación de electricidad en Guatemala, con predominio de fuentes térmicas, los precios de la





*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

000014

electricidad se ven seriamente influenciados por las variaciones de insumos para generarla, en el mercado mundial.

En cuanto a la creación de monopolios, protecciones, mecanismos y cerraduras al mercado eléctrico, para que no puedan participar otros actores que supone podrían rebajar los precios de la electricidad, la Ley General de Electricidad, más bien vino a romper con el oligopolio que existía antes de 1996, con solo 2 actores del mercado eléctrico de la época, que hacían todo, desde generar electricidad, transmitirla, distribuirla hasta comercializarla, lo que sucedía mediante una integración vertical, que las llevó, dados los altos subsidios que otorgaban, a quebrar virtualmente.

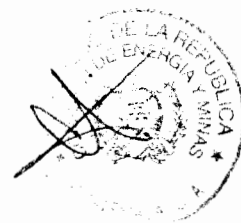
Hoy luego de dieciséis años de vigencia de la Ley General de Electricidad, existen tres distribuidoras de electricidad privadas y aproximadamente: catorce distribuidoras municipales, treinta generadores, siete transmisores, diecisiete comercializadores y ochocientos grandes usuarios, a los que se denominan Participantes del Mercado Eléctrico Guatemalteco.

Lo anterior nos hace concluir que la justificación expuesta en la exposición de motivos de la iniciativa 4463, carece de sustento en la realidad del mercado eléctrico guatemalteco de hoy.

B. Parte central de la propuesta, articulado.

El articulado de la iniciativa 4463 se centra en la declaración de libertad para distribuir y comercializar electricidad... sin más regulación de qué hacer con quienes ya distribuyen y comercializan electricidad, bajo un régimen distinto del propuesto y que previo a cualquier declaración o establecimiento de esta forma de operar, debe de aclararse el modelo económico a que atiende la propuesta de iniciativa, ¿por qué? Porque el Decreto 93-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley General de Electricidad, desarrolla en su articulado un modelo económico que hace funcionar de forma armónica todo el qué hacer eléctrico en Guatemala y ahora en la Región de América Central.

La Ley General de Electricidad que es la ley matriz de toda la actividad del que hacer eléctrico en el país establece las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y gran consumo, como eslabones que forman la





*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

000015

cadena de actividades para el comercio de la electricidad en el país. De estas actividades, declara la libertad de generación y comercialización de electricidad, por supuesto el consumo de electricidad no está limitado. Como es del conocimiento de los Legisladores, es completamente anti técnico declarar la "libertad" para la realización de una actividad en una ley, puesto que el ser humano en una sociedad legitimada democráticamente se supone "libre" y limitado únicamente por reglas, que caracterizan su sociedad y país como republicano, que es la declaración que hace nuestra Constitución Política de la República en su artículo 5o. al establecer que:

*"Libertad de acción. Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe. ...", lo que se ve reforzado por la forma de gobierno recogida en nuestra Constitución al establecer que: "Artículo 140. Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es **republicano**, democrático y representativo."* (El resaltado es propio).

Por lo anterior, no es técnico hacer una declaración de libertad, sino lo que nos corresponde como legisladores es aprobar y emitir las reglas que regulen la libertad para lograr la convivencia en sociedad. Sin embargo hay una excepción!!! Aquella que obliga a declararla cuando un modelo, esta vez económico, lo exige; esto por que existen modelos en donde lo regulable no tiene esa característica de forma natural, qué es el caso de la industria eléctrica en otras latitudes; esta es la razón por la que la Ley General de Electricidad si hace esa declaración para alguna de las actividades de la cadena del que hacer eléctrico en Guatemala, como es el caso de la Generación, la Comercialización y el Gran Consumo. Se citan los artículos de la Ley General de Electricidad, para ejemplificar lo manifestado, precisamente en la actividad de Comercialización, a saber:

- i. **"Artículo 1.** La presente ley norma el desarrollo del conjunto de actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad, de acuerdo con los siguientes principios y enunciados:

Aut

[Firma]

[Firma]





*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

*... d) **Son libres los precios por la prestación del servicio de electricidad, con la excepción de los servicios de transporte y distribución sujetos a autorización.** Las transferencias de energía entre generadores, comercializadores, importadores y exportadores, que resulten de la operación del mercado mayorista, estarán sujetos a regulación en los términos a que se refiere la presente ley."*

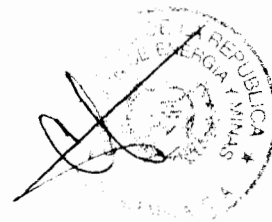
En este caso la Ley General de Electricidad, establece que precios están regulados y son únicamente los de los servicios de transporte y distribución de electricidad, que están sujetos a autorización; contrario sensu: el resto de precios de las otras actividades es libre.

ii. *"**Artículo 59.** Están sujetos a regulación los precios de los siguientes suministros:*

*a) Las transferencias de potencia y energía eléctrica entre generadores, distribuidores, comercializadores, importadores y exportadores que resulten de la operación a mínimo costo del Sistema Eléctrico Nacional, **cuando dichas transferencias no estén contempladas en contratos de suministro libremente pactados entre las partes. ...**"*

En este caso la Ley General de Electricidad establece todas las transacciones que se concreten en contratos, tienen libertad de pactar las condiciones que mejor les convengan; contrario sensu, las transacciones que se den de forma espontánea en el mercado de cierre, spot o de excedentes estarán sujetas al valor que dicho mercado fije en atención a los procedimientos de despacho de carga para cubrimiento de demanda u operaciones de mercado mayorista que realice para cada hora y día el Administrador del Mercado Mayorista de Electricidad, que es el equivalente a una bolsa de valores, solo que en este caso de electricidad, en Guatemala.

En conclusión, la libertad de Comercialización de electricidad ya existe en





*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

000017

Guatemala, a través de la Ley General de Electricidad, por lo que se hace innecesaria una declaración al respecto.

En el caso de la declaratoria de libertad de Distribución de electricidad, el caso varía por el modelo económico adoptado por Guatemala, que adoptó el modelo regulatorio de dos de las actividades de la cadena del que hacer eléctrico en el país, la de Transmisión y la de Distribución. En realidad el modelo establece la posibilidad del Estado de intervenir en esas dos actividades a través del "Regulador", que para el caso concreto se denomina Comisión Nacional de Energía Eléctrica -CNEE-. Esa intervención se da, en esas actividades ya que la teoría económica establece que es más eficiente el uso compartido de la capacidad de una red de transmisión o distribución, que el hecho de que cada transmisor o distribuidor construya su propia red para llevar la energía eléctrica desde donde se produce hasta donde se consume; si la ley lo permitiera se inundarían las calles y avenidas del país de cables de conducción eléctrica; sin embargo y con el objeto de que exista competencia, nuestra legislación estableció la posibilidad de que en una misma área pudieran haber varios distribuidores de electricidad, puesto que las áreas de autorización no se dan en "exclusividad", a saber:

"Artículo 20. Para la adjudicación de la autorización para prestar el servicio de distribución final, el Ministerio convocará a un concurso público, de conformidad con los términos del reglamento de esta ley. La autorización del servicio de distribución final se referirá a una zona territorial delimitada en el acuerdo de autorización, la que podrá modificarse o ampliarse por convenio entre las partes, previa autorización del Ministerio. La zona autorizada no otorga exclusividad del servicio al adjudicatario. Dentro de la zona autorizada debe haber una área obligatoria de servicio, que no podrá ser inferior a una franja de doscientos (200) metros en torno a sus instalaciones." (El resaltado es propio).

La parte resaltada del artículo 20 de la Ley General de Electricidad, claramente establece que cualquier persona que desee Distribuir electricidad en una zona determinada lo podrá hacer y solo tiene que solicitar se realice un concurso público para prestar el servicio, ya que cualquier zona de autorización otorgada a la presente fecha no tiene carácter de exclusiva. Ahora bien, por qué se debe de realizar este tramite, pues es por temas de seguridad de bienes y física de los consumidores así como su defensa ante el suministrador por el abuso que pudiera





*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

000018

tratar de cometer al tenerlos sujetos a la compra de electricidad de una sola red de distribución en el lugar de consumo; es esa posibilidad de abuso, la que está regulada y es la que el Estado se ha guardado para prevenir y proteger los derechos de los usuarios.

En conclusión no resulta procedente hacer una declaratoria de libertad de distribución de electricidad, sin la debida intervención del Estado a través del Regulador de servicio de distribución de electricidad, ya que esa libertad se puede volver abusiva sin la existencia de esa intervención. Menos justificación hay entonces si se hace por la búsqueda de menores precios al consumidor final, ya que estos precios son regulados por el propio Estado y no pueden ser fijados por las Distribuidoras de forma arbitraria, lo que si sucedería si tuvieran la libertad de hacerlo.

En general el resto del articulado, es una copia de lo que ya está regulado en la Ley General de Electricidad de forma técnica, económica y jurídica armónica; aunque hay que hacer notar que la iniciativa 4463 carece del respaldo técnico apropiado, lo que se evidencia en su conjunto y en el detalle, es el caso de su artículo 7, que habla de que **"es libre la instalación de centrales de distribución y comercialización ..."** (El resaltado es propio), puesto que tales "centrales" no existen y este nombre se le da a las "plantas" de generación eléctrica en el argot especializado de la materia en cuestión. Este mismo artículo se contradice con lo preceptuado con el artículo 5 de la misma iniciativa cuando define al Comercializador, por ejemplo, pues establece que: *"Es la persona, individual o jurídica, cuya actividad consiste en comprar y vender bloques de energía eléctrica con carácter de intermediación y sin participación en la generación, transporte, distribución y consumo"*, entonces si solo puede intervenir en la compra y venta de bloques y no puede participar en generación, transporte, distribución y consumo, por qué se le da libertad de instalación de una "central"? Por último en el artículo 10, hace referencia a los "adjudicatarios" del servicio de Distribución y Comercialización, cuando al inicio de la iniciativa se les declaró "libres", lo que implica que son sujetos de ningún tipo de limitación o proceso de "adjudicación".

Es finalmente por estas contradicciones dentro de la misma iniciativa 4463 y el resto de consideraciones, que es improcedente otorgar un Dictamen Favorable a la misma.





*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

000019

III. FUNDAMENTO LEGAL:

El presente Dictamen se fundamenta en lo que para el efecto preceptúan los artículos citados y en los siguientes:

Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Artículo 39. Las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso los informes o dictámenes que les sean requeridos, teniendo en cuenta que su principal objeto es ilustrar al Pleno con sus conocimientos y los estudios que hayan hecho del asunto. A su informe o dictamen, la comisión debe adjuntar el respectivo proyecto de decreto o resolución, cuando así proceda.

Artículo 40. Plazo para rendir Dictámenes. Las comisiones están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y aprobado por éste.

Artículo 41. Formalidades de los Dictámenes o informes. Siempre que una comisión emita un dictamen o informe deberá entregarlo a la Secretaría, adjuntando al mismo los antecedentes que sirvieron de base para su elaboración. El dictamen o informe deberá ir firmado por los miembros de la comisión; si alguno de sus miembros no estuviere de acuerdo parcial o totalmente con el dictamen o proyecto, lo firmará, dejando constancia de su desacuerdo mediante voto razonado; en todo caso, los dictámenes o informes deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión. En ausencia de uno o más miembros de la comisión podrá la mayoría presentar dictamen con el fin de no demorar su trámite, explicando el motivo para que el Pleno resuelva lo procedente. Los Diputados que no hayan firmado el dictamen ni razonado su voto deberán explicar en el Pleno la razón por la que no firmaron.

Artículo 44. Dictámenes Negativos. En el caso de que una Comisión emita un dictamen negativo a una iniciativa de ley y el dictamen fuere aprobado por el Pleno del Congreso, la iniciativa a que se refiera será desechada y los antecedentes se mandarán a archivar.

Si el pleno del congreso no aprobara el dictamen negativo de la comisión, el





Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

000020

proyecto o iniciativa de ley, volverá a nuevo estudio de la misma u otra comisión.

IV. **DICTAMEN:**

Del estudio de la iniciativa sometida a consideración, de la Comisión de Energía y Minas, esta Comisión analiza el entorno legal ordinario, constitucional, y leyes específicas conexas, versus el contenido y alcance de la iniciativa propuesta, estimando que la presente iniciativa no es congruente, ni armoniza con el ordenamiento jurídico existente, específicamente con la Ley General de Electricidad.

En virtud de las anteriores consideraciones legales y técnicas y luego de realizado el estudio y análisis pertinente, de conformidad con las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República de Guatemala, emite **DICTAMEN DESFAVORABLE** a la iniciativa de ley registrada con el número 4463, denominada "LEY DE APERTURA DEL MERCADO ENERGÉTICO", debiendo cursarse el mismo a la Dirección Legislativa del Congreso de la República para los efectos legales pertinentes.

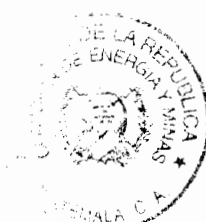
DADO EN LA SEDE DE LA COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS, A LOS DOCE DÍAS
DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

Edgar Romeo Cristiani Calderón
Presidente

Carlos Enrique López Girón
Vicepresidente

Natán Isaías Rodas Méndez
Secretario

Amílcar Aleksander Castillo Roca



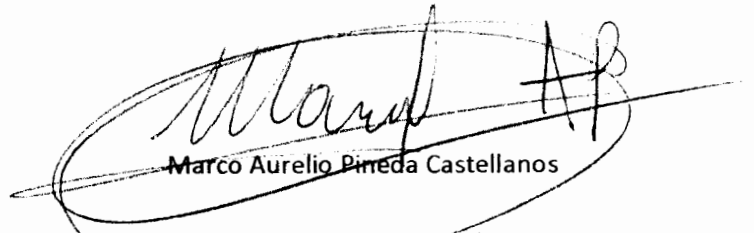


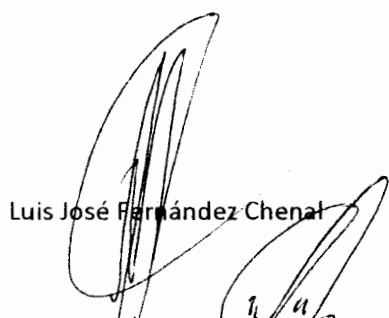
DICTAMEN
Iniciativa 4463
Comisión de Energía y Minas 2012-2013

*Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

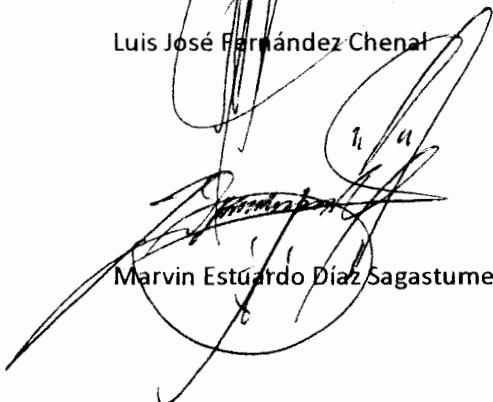
000021


Boris Roberto España Cáceres


Marco Aurelio Pineda Castellanos


Luis José Hernández Chenal

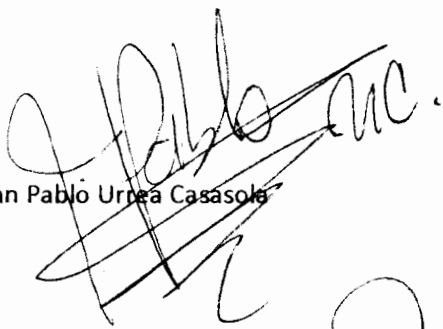

Juan José Porras Castillo


Marvin Estuardo Díaz Sagastume

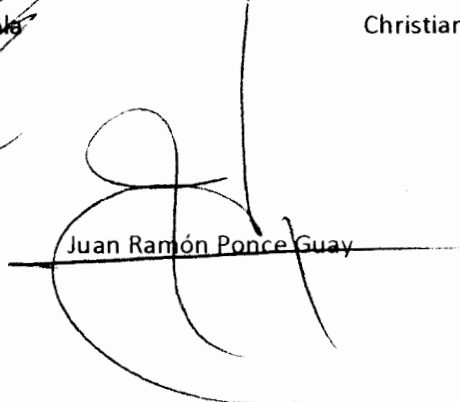

Amildo de Jesús Morales

José Domingo Trejo de la Roca

Sergio Leonel Celis Navas


Juan Pablo Urrea Casasola

Christian Jacques Boussinot Nuila


Juan Ramón Ponce Guay

