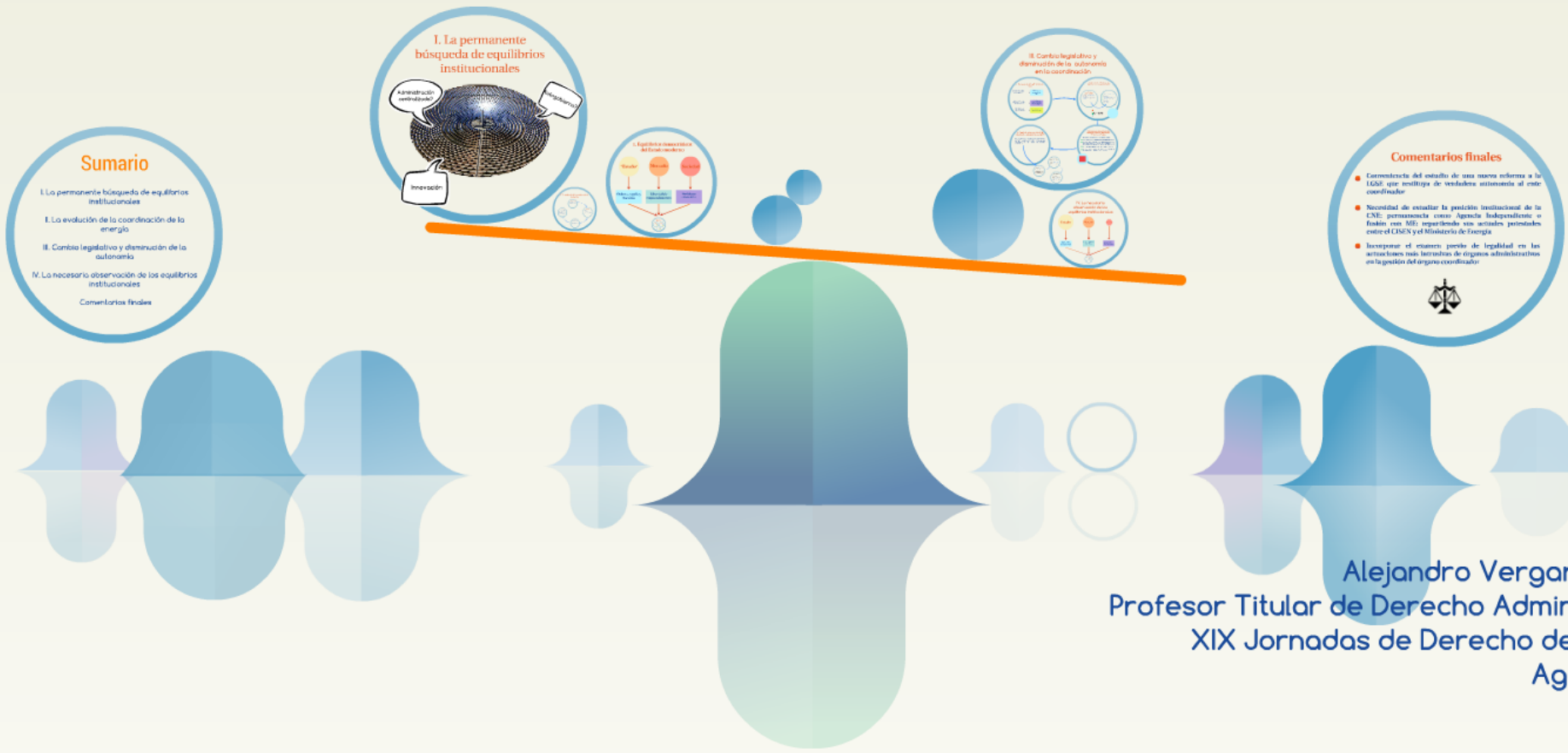


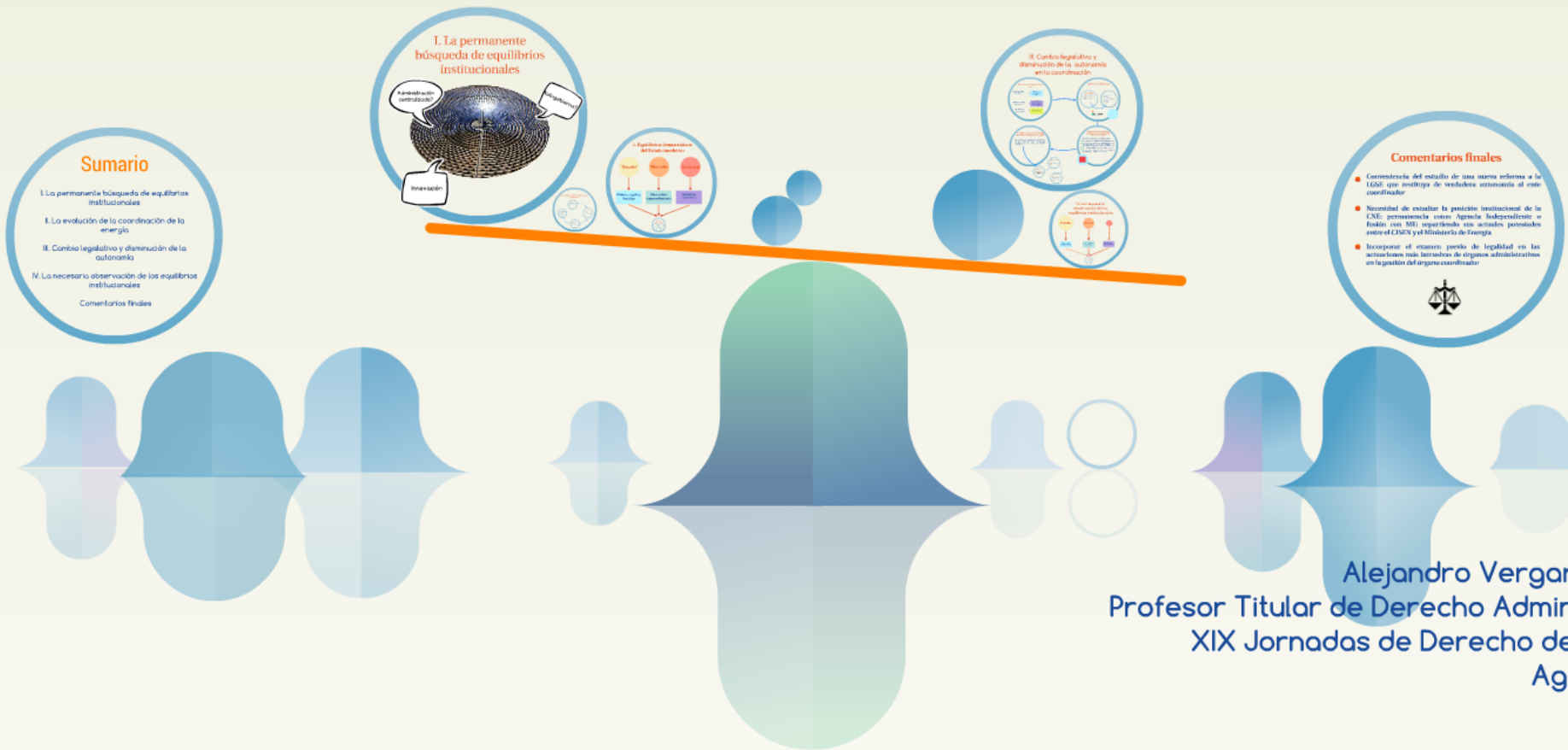
Análisis de la institucionalidad eléctrica





PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Análisis de la institucionalidad eléctrica



Alejandro Vergara Blanco
Profesor Titular de Derecho Administrativo
XIX Jornadas de Derecho de Energía
Agosto 2019

Sumario

I. La permanente búsqueda de equilibrios institucionales

II. La evolución de la coordinación de la energía

III. Cambio legislativo y disminución de la autonomía

IV. La necesaria observación de los equilibrios institucionales

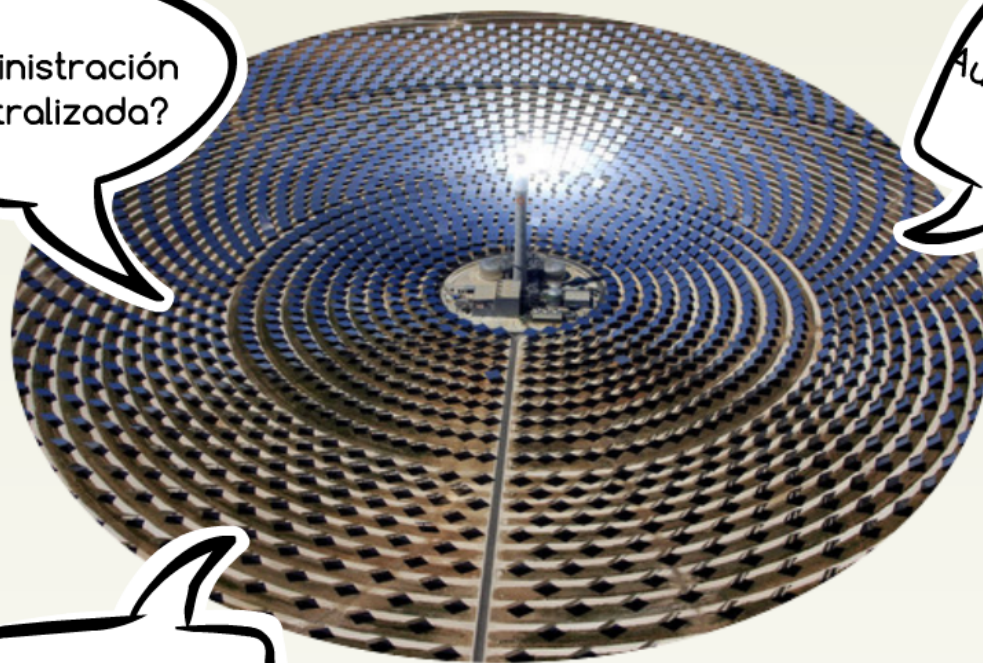
Comentarios finales

I. La permanente búsqueda de equilibrios institucionales

Administración centralizada?

Autogobierno?

Innovación



II. La evolución de la coordinación de la energía



"Est...

Ordena,
fisc...

1. Equilibrios democráticos del Estado moderno

"Estado"

Mercado

Sociedad

Ordena, regula y fiscaliza

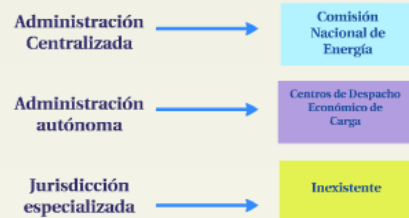
Libertad de emprendimiento

Verdaderas autonomías



2. Evolución de los pesos y contrapesos institucionales en el sector de la energía

a) Primer período: 1981 - 2004



b) Segundo período: 2004 - 2016

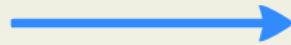


c) Tercer período: 2016 - actualidad



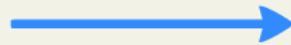
a) Primer período: 1981 - 2004

**Administración
Centralizada**



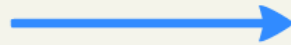
**Comisión
Nacional de
Energía**

**Administración
autónoma**



**Centros de Despacho
Económico de
Carga**

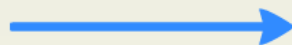
**Jurisdicción
especializada**



Inexistente

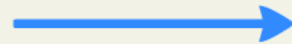
b) Segundo período: 2004 - 2016

**Administración
Centralizada**



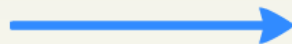
**Ministerio de
Energía | CNE |
SEC**

**Administración
autónoma**



**Centros de Despacho
Económico de Carga**

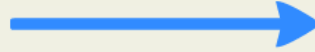
**Jurisdicción
especializada**



**Panel de
Expertos**

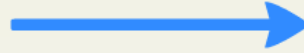
c) Tercer período: 2016 - actualidad

Administración Centralizada



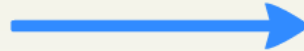
Ministerio de Energía | CNE | SEC

Administración "autónoma"



Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional

Jurisdicción especializada



Panel de Expertos

II. La evolución de la coordinación de la energía

1. Primera generación de los CDEC: 1982 - 1997

- Alta dependencia externa respecto de empresas
- Baja independencia interna de la Dirección de Operación
- Baja dependencia respecto de la autoridad central
- Mesurada conflictividad interna



2. Segunda generación de los CDEC: 1998-2003

- Disminuye dependencia respecto de empresas
- Aumenta dependencia interna de la Dirección de Operación
- Conserva la baja dependencia respecto de la autoridad central
- Pero existe altísima conflictividad interna



3. Tercera generación de los CDEC: 2004-2007

- Leyes N° 19.940 y 20.08 Incorporan herramientas y mecanismos buscando mayor independencia
- Mayor independencia interna, matizada por cláusula de remoción
- Intervención de autoridad administrativa en CDEC
- Disminuye conflictividad interna



4. Cuarta generación de los CDEC: 2008-2016

- Se potencia deber de sujeción a las instrucciones del CDEC, y demás normas. Directorio CDEC como superior jerárquico
- Mantiene tendencia de disminución de dependencia externa
- Mantiene independencia interna
- Conflictividad de las empresas es baja



1. Primera generación de los CDEC: 1982 - 1997

- **Alta dependencia externa respecto de empresas**
- **Baja independencia interna de la Dirección de Operación**
- **Baja dependencia respecto de la autoridad central**
- **Mesurada conflictividad interna**



2. Segunda generación de los CDEC: 1998-2003

- Disminuye dependencia respecto de empresas
- Aumenta dependencia interna de la Dirección de Operación
- Conserva la baja dependencia respecto de la autoridad central
- Pero existe altísima conflictividad interna



3. Tercera generación de los CDEC: 2004-2007

- Leyes N° 19.940 y 20.018 incorporan herramientas y mecanismos buscando mayor independencia
- Mayor independencia interna, matizada por cláusula de remoción
- Intervención de autoridad administrativa en CDEC
- Disminuye conflictividad interna



4. Cuarta generación de los CDEC: 2008-2016

- Se potencia deber de sujeción a las instrucciones del CDEC y demás normas. Directorio CDEC como superior jerárquico
- Mantiene tendencia de disminución de dependencia externa
- Mantiene independencia interna
- Conflictividad de las empresas es baja



1. Dictación de la Ley N° 20.936 de 2016

Administración centralizada



Ministerio de Energía | CNE | SEC



¿Administración "autónoma"?



Coordinador *Independiente* del Sistema Eléctrico Nacional

Jurisdicción especializada



Panel de Expertos

2. Otorgamiento de atribuciones que inciden en el ente coordinador: La CNE

Modificaciones relevantes Ley N° 20.936 de 2016 (institucionalidad)

i) Se refuerzan las atribuciones de intervención de la Comisión Nacional de Energía (CNE) en especial ante el órgano coordinador;

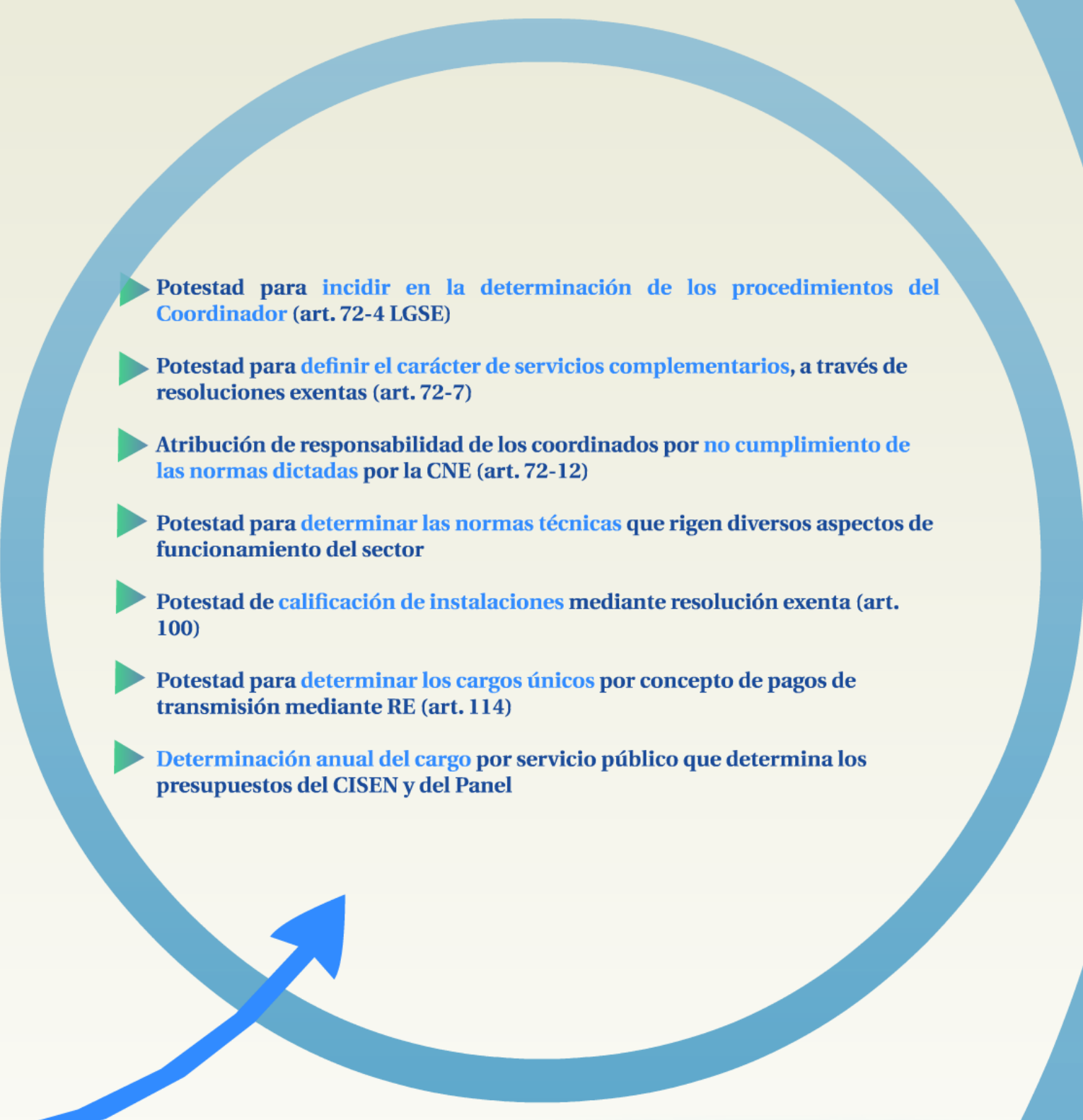
ii) Se exige por Ley simple relevantes materias del trámite de toma de razón de CGR y del control jurisdiccional del Panel de Expertos.

- ▶ Potestad para incidir en la determinación de los procedimientos del Coordinador (art. 72-4 LGSE)
- ▶ Potestad para definir el carácter de servicios complementarios, a través de resoluciones exentas (art. 72-7)
- ▶ Atribución de responsabilidad de los coordinados por no cumplimiento de las normas dictadas por la CNE (art. 72-12)
- ▶ Potestad para determinar las normas técnicas que rigen diversos aspectos de funcionamiento del sector
- ▶ Potestad de calificación de instalaciones mediante resolución exenta (art. 100)
- ▶ Potestad para determinar los cargos únicos por concepto de pagos de transmisión mediante RE (art. 114)
- ▶ Determinación anual del cargo por servicio público que determina los presupuestos del CISEN y del Panel



Modificaciones relevantes Ley N° 20.936 de 2016 (institucionalidad)

- i) Se refuerzan las **atribuciones de intervención** de la Comisión Nacional de Energía (CNE) en especial ante el **órgano coordinador**;
- ii) Se exime por Ley simple relevantes materias del **trámite de toma de razón** de CGR y del **control jurisdiccional** del Panel de Expertos.

- 
- ▶ **Potestad para incidir en la determinación de los procedimientos del Coordinador (art. 72-4 LGSE)**
 - ▶ **Potestad para definir el carácter de servicios complementarios, a través de resoluciones exentas (art. 72-7)**
 - ▶ **Atribución de responsabilidad de los coordinados por no cumplimiento de las normas dictadas por la CNE (art. 72-12)**
 - ▶ **Potestad para determinar las normas técnicas que rigen diversos aspectos de funcionamiento del sector**
 - ▶ **Potestad de calificación de instalaciones mediante resolución exenta (art. 100)**
 - ▶ **Potestad para determinar los cargos únicos por concepto de pagos de transmisión mediante RE (art. 114)**
 - ▶ **Determinación anual del cargo por servicio público que determina los presupuestos del CISEN y del Panel**

- ▶ **Potestad para incidir en la determinación de los procedimientos del Coordinador (art. 72-4 LGSE)**
- ▶ **Potestad para definir el carácter de servicios complementarios, a través de resoluciones exentas (art. 72-7)**
- ▶ **Atribución de responsabilidad de los coordinados por no cumplimiento de las normas dictadas por la CNE (art. 72-12)**
- ▶ **Potestad para determinar las normas técnicas que rigen diversos aspectos de funcionamiento del sector**
- ▶ **Potestad de calificación de instalaciones mediante resolución exenta (art. 100)**
- ▶ **Potestad para determinar los cargos únicos por concepto de pagos de transmisión mediante RE (art. 114)**
- ▶ **Determinación anual del cargo por servicio público que determina los presupuestos del CISEN y del Panel**

3. Otorgamiento de potestades que inciden en el ente coordinador: El Ministerio de Energía

Estas potestades se ejercen mediante resoluciones exentas:

- **Dictar decreto exento de planificación tarifaria quinquenal (art. 86)**
- **Definir por decreto exento las obras de ampliación de los sistemas de transmisión que deban iniciar su proceso de licitación en los 12 meses siguientes a la entrega del informe técnico definitivo (art. 92)**
- **Definir la franja preliminar mediante decreto supremo (art. 93-94)**
- **Definir el trazado definitivo de obras nuevas sometidas al procedimiento de determinación de franjas (art. 97)**



4. Grado de intervención de la Administración Central en CISEN

Las modificaciones institucionales introducidas por Ley N° 20.936 de 2016 inciden en tres aspectos neurálgicos de un Estado de Derecho neomoderno:

b) Sobre la independencia medida del CISEN

La independencia del CISEN no es robusta, al menos en la letra de la Ley, por las *oportunidades de intervención* que, o su respectivo, ejercen la SEC o la CNE:

i) La determinación de las normas internas del CISEN deben ceñirse, entre otros, a las *normas técnicas que dicte la CNE* (art. 72-4)

ii) La obligación de informar que pesa sobre el CISEN puede originarse a raíz de lo que sea *solicitado por el Ministerio de Energía, la CNE o la SEC* (art. 78 - 8 letra ii)

iii) La SEC puede *fiscalizar el cumplimiento* de las funciones y obligaciones del CISEN

iv) La destitución o remoción de un miembro del Consejo Directivo puede ser *solicitado por la SEC*

v) Intervención de la Administración en la dictación del reglamento que determina la implementación del CISEN

a) El régimen de responsabilidad del CISEN

- i) Tipos de responsabilidad: **administrativa** y **civil** (a pesar de no ser considerados sus agentes como funcionarios públicos);
- ii) Cómo **opera** la responsabilidad?:
 - Fiscalización de la SEC
 - Aplicación de multas de hasta 30 UTA por cada consejero
 - Existencia de medida de remoción
- iii) **Deficiencias** observadas en el régimen de responsabilidad:
 - La fiscalización de la SEC al CISEN es contra natura a la esencia de una relación colaborativa que debe existir entre dos órganos administrativos, sin relación jerárquica e "independientes".
 - La fiscalización de la SEC sobre el CISEN crea la posibilidad de generar un contencioso administrativo entre el fiscalizador y el coordinador por iniciativa de particulares.
 - Recordar que ambos órganos tienen alta dependencia del Presidente: esa cercanía con el poder central diluye el control buscado.

b) Sobre la independencia medrada del CISEN

La independencia del CISEN nos es robusta, al menos en la letra de la Ley, por las **oportunidades de intervención** que, a su respecto, ejercen la SEC o la CNE :

i) La determinación de las normas internas del CISEN deben ceñirse, entre otros, a las **normas técnicas que dicte la CNE** (art. 72-4)

ii) La obligación de informar que pesa sobre el CISEN puede originarse a raíz de lo que sea **solicitado por el Ministerio de Energía, la CNE o la SEC** (art. 78 - 8 letra i))

iii) La SEC puede **fiscalizar el cumplimiento** de las funciones y obligaciones del CISEN

iv) La destitución o remoción de un miembro del Consejo Directivo **puede ser solicitada por la SEC**

v) **Intervención de la Administración** en la dictación del reglamento que determina la implementación del CISEN

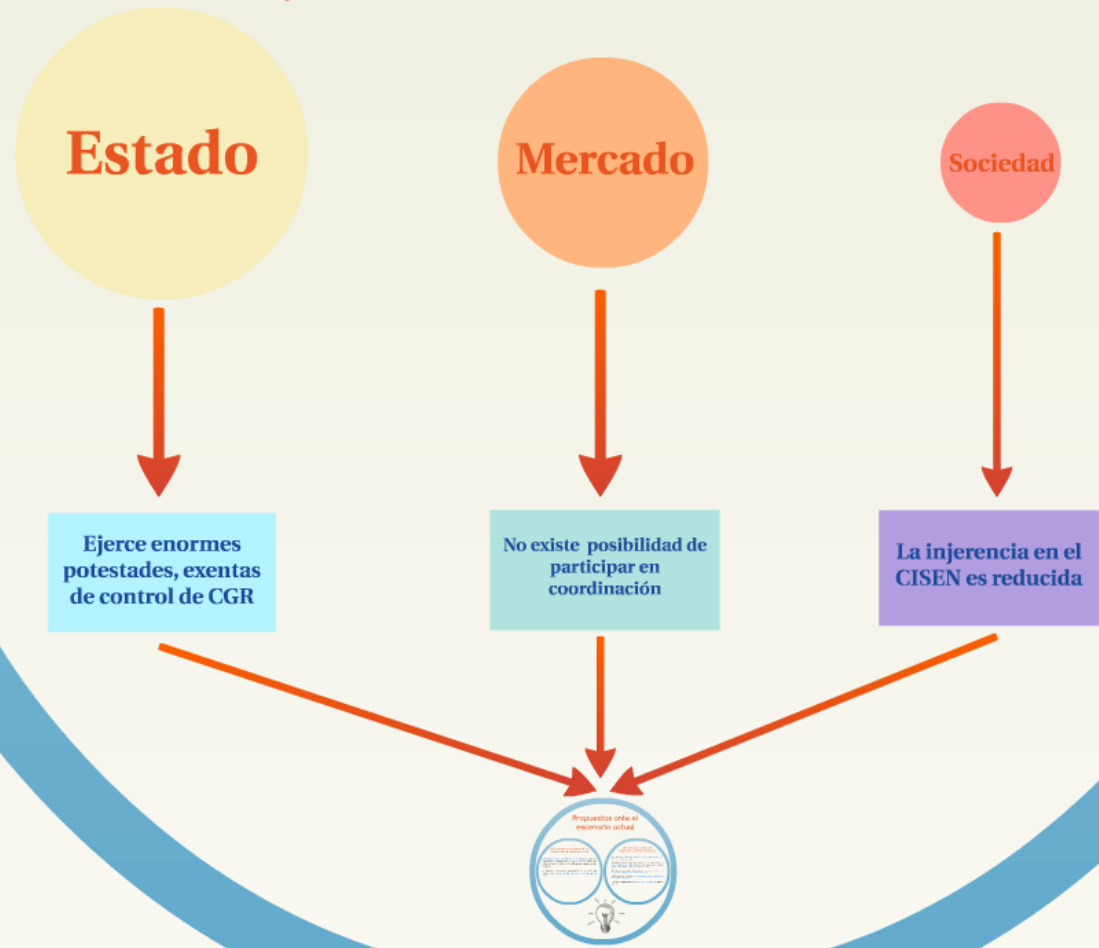


c) El régimen de regulación procedimental al interior del CISEN

La Ley guardó silencio respecto de aspectos relevantes del CISEN, relacionados principalmente con estándares neo modernos:

- i) Si bien es un órgano independiente, es un órgano administrativo: **se rige por la LBPA?**
- ii) Cuáles son los **estándares de transparencia?**
- iii) Cabe **evitar que la regulación del CISEN quede en un limbo jurídico**, y desconectada de regulación típica de un órgano administrativo (en este caso, independiente)

IV. La necesaria observación de los equilibrios institucionales



IV. La necesaria observación de los equilibrios institucionales

Estado



Ejerce enormes potestades, exentas de control de CGR

Mercado



No existe posibilidad de participar en coordinación

Sociedad



La injerencia en el CISEN es reducida

Propuestas ante el escenario actual

a) En relación a la incidencia de los órganos administrativos sectoriales

- i) Fortalecimiento del Ministerio de Energía, pues la duplicidad o desequilibrio interno de competencias actual entre el Ministerio y la CNE genera disparidad de criterios
- ii) Existen importantes potestades de la CNE que actualmente **están exentas del control de legalidad de CGR**



b) En relación a la mesurada independencia del ente coordinador

- i) Que exista **verdadera autonomía en el nombramiento y la remoción** de sus consejeros
- ii) Modificar la intervención de los órganos de la Administración en la **gestión interna del CISEN** (p.ej., normas técnicas de la CNE y posibilidad de la SEC de modificar sus decisiones)
- iii) Entregar verdadera independencia a sus **potestades de ordenación y en la revisión de sus decisiones**, y;
- iv) Entregarle herramientas **para que pueda realizar propuestas de mejoramiento del sistema**
- v) Aclarar la regulación de **procedimientos y transparencia** (materia de Ley)



a) En relación a la incidencia de los órganos administrativos sectoriales

- i) Fortalecimiento del Ministerio de Energía, pues la duplicidad o desequilibrio interno de competencias actual entre el Ministerio y la CNE genera disparidad de criterios
- ii) Existen importantes potestades de la CNE que actualmente **están exentas del control de legalidad de CGR**



i) Qu
remo

ii) Mo
gesti
posit

iii) E
orde

iv) Er
mejo

v) Ac
de Le

b) En relación a la mesurada independencia del ente coordinador

- i) Que exista verdadera autonomía en el nombramiento y la remoción de sus consejeros
- ii) Modificar la intervención de los órganos de la Administración en la gestión interna del CISEN (p.ej., normas técnicas de la CNE y posibilidad de la SEC de modificar sus decisiones)
- iii) Entregar verdadera independencia a sus potestades de ordenación y en la revisión de sus decisiones, y;
- iv) Entregarle herramientas para que pueda realizar propuestas de mejoramiento del sistema
- v) Aclarar la regulación de procedimientos y transparencia (materia de Ley)



Comentarios finales

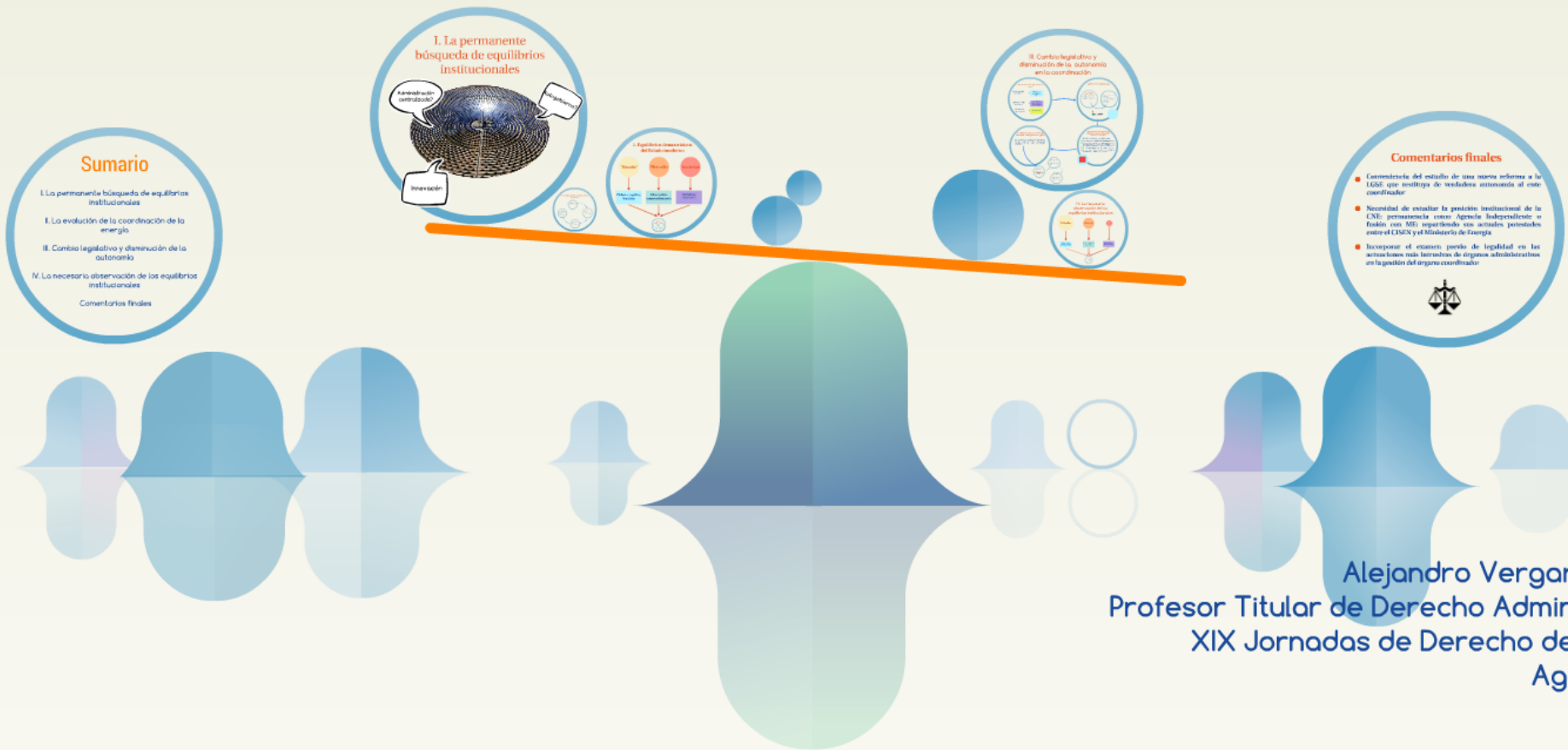
- **Conveniencia del estudio de una nueva reforma a la LGSE que restituya de verdadera autonomía al ente coordinador**
- **Necesidad de estudiar la posición institucional de la CNE: permanencia como Agencia Independiente o fusión con ME: repartiendo sus actuales potestades entre el CISEN y el Ministerio de Energía**
- **Incorporar el examen previo de legalidad en las actuaciones más intrusivas de órganos administrativos en la gestión del órgano coordinador**





PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Análisis de la institucionalidad eléctrica



Alejandro Vergara Blanco
Profesor Titular de Derecho Administrativo
XIX Jornadas de Derecho de Energía
Agosto 2019