



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**REGULACIÓN AL ACCESO A LOS SISTEMAS
DE TRANSPORTE POR PARTE DE USUARIOS
CONECTADOS O QUE SE PUEDEN
CONECTAR A SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN
(Modificación al numeral 2.1.1. del RUT Resolución CREG
071 de 1999)**

ATENCIÓN DE COMENTARIOS

DOCUMENTO CREG-134
1 de diciembre de 2011

**CIRCULACIÓN:
MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE
REGULACIÓN DE ENERGÍA Y
GAS**

TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	52
2. COMENTARIOS DE LOS AGENTES.....	52
3. RESPUESTA A COMENTARIOS.....	67
4. PROPUESTA A LA CREG.....	77
5. ANÁLISIS EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 1340 DE 2009.....	77

MO

del

REGULACIÓN AL ACCESO A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE POR PARTE DE USUARIOS CONECTADOS O QUE SE PUEDEN CONECTAR A SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN

(Modificación al numeral 2.1.1. del RUT Resolución CREG 071 de 1999)

ATENCIÓN DE COMENTARIOS

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CREG 058 de 2011 se ordenó hacer público el proyecto resolución de carácter general, "Por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general, "Por la cual se modifica el numeral 2.1.1 del RUT".

Esto con el propósito de regular la migración de usuarios de la red de distribución hacia la red de transporte, o 'bypass', fenómeno que tiene implicaciones económicas para los agentes y usuarios de los sistemas de distribución.

La fecha límite para presentar comentarios a la Resolución CREG 058 de 2011 era el 15 de julio de 2011. Sobre este proyecto se recibieron las siguientes comunicaciones:

EMPRESA	RADICADO
ANDI	E-2011-005628
CNO GAS	E-2011-006341
ECOPETROL	E-2011-006413
EPM	E-2011-006676
TGI	E-2011-006755
ANDI	E-2011-006768
GAZEL	E-2011-006769
GAS MERIDIONAL	E-2011-006773

En el presente documento se da respuesta a los comentarios recibidos y se describen las modificaciones a la propuesta inicial señalada en la Resolución CREG 058 de 2011.

2. COMENTARIOS DE LOS AGENTES

Los comentarios recibidos son los siguientes:

GAS MERIDIONAL – E-2011-6773

"...Específicamente, consideramos que el requisito planteado en la redacción propuesta para el numeral 2.1.1.b, de contar con un documento expedido por la distribuidora para que un usuario no regulado pueda acceder directamente al gasoducto, contraviene el espíritu del Artículo 34 de la Ley 142 de 1994, particularmente en sus numerales 34.4, 34.5 y 34.6, que establecen que "Las empresas de servicios públicos en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda

práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de restringir en forma indebida la competencia". Además, de acuerdo al Artículo 73 de la misma Ley, y tal como se incluye en uno de los CONSIDERANDOS de la presente resolución, "corresponde a las Comisiones regular los monopolios en la prestación de servicios públicos...; y, en los demás casos, promover la competencia entre los que prestan servicios públicos para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad".

En nuestra opinión, el requisito propuesto impondría una traba adicional a la posibilidad de que un usuario no regulado pueda acometer inversiones para acceder directamente a la red de transporte de alta presión y dejaría esta posibilidad prácticamente a discreción del distribuidor, el cual tendrá que sopesar la solicitud contra su interés claro de impedir la pérdida de un cliente. Es muy difícil pensar en que un usuario quiera optar por hacer las cuantiosas inversiones requeridas a menos que el servicio (en costo, calidad, garantía de suministro, etc.) que recibe de la empresa distribuidora sea inadecuado o excesivamente oneroso. Al mismo tiempo, es muy difícil pensar que el interés de la distribuidora de retener el cliente no prime a la hora de evaluar una solicitud de acceso directo a la red.

Por estos motivos, y los que enumeramos en más detalle a continuación, consideramos que al introducir una modificación como la propuesta, se limitan las opciones de los usuarios y se genera un claro desincentivo a que haya una mejora en la eficiencia y la calidad del servicio prestado a los mismo.

La modificación propuesta nos plantea los siguientes interrogantes:

i) en primer lugar, si para un cliente es más conveniente en términos económicos el acceder directamente a la red del transportador, acometiendo las inversiones significativas que aquello requeriría, esto seguramente tiene que ver con que está obligado a abonar un cargo de distribución (DT) muy elevado, o con que el paquete de gas, transporte, distribución y comercialización que le ofrece el distribuidor-comercializador le resulta oneroso. En este escenario, la modificación propuesta al RUT no hace otra cosa que fomentar la ineficiencia, restringir la competencia y negar a los usuarios finales y cautivos el derecho a elegir aquellas opciones que les sean más convenientes, dentro de sus limitadas posibilidades; ii) en segundo lugar, si las justificaciones por las cuales una distribuidora permitirá el acceso directo a las redes de transporte serán solamente técnicas o de seguridad, y corresponderá solamente a ella así determinarlas, entonces es difícil pensar en una situación en la cual la distribuidora acceda a una solicitud de ese tipo (nos preguntamos en particular ¿en qué casos concretos una distribuidora podría alegar problemas de seguridad en su red? ¿o podría incumplir o reconocer la imposibilidad de hacerlo en cuanto a las condiciones de calidad de gas? Peor aún, ¿por qué motivo la distribuidora tendría un problema de volumen si todo hace pensar que no están operando al máximo de su capacidad disponible?); iii) en tercer lugar, si la distribuidora puede gozar de discrecionalidad a la hora de justificar una condición técnica y/o de seguridad, ¿no debería el cliente, quien es el cautivo y quien con menos protecciones cuenta, tener la posibilidad de alegar condiciones económicas de ineficiencia bajo el servicio de la distribuidora? La inequidad resulta aún más evidente en los casos en que la distribuidora comparte accionistas con el transportador y existirá un interés por partida doble de querer negarle el acceso al "by-pass" físico; iv) en cuarto lugar, y en caso de serle negada la solicitud al usuario de elegir su propia alternativa de consumo por parte de la distribuidora, ¿con qué herramientas concretas y eficaces cuenta el usuario para cuestionar o pedir justificativos ante esa negativa? ¿Cómo garantizar que

40

21

la Superintendencia de Servicios Públicos actúe como una instancia de apelación eficaz en estas situaciones?

En conclusión, consideramos que el cambio propuesta al RUT va en contravía de los objetivos que han trazado para el sector de gas natural el Ministerio de Minas y Energía y la CREG, recientemente refrendados en el Decreto 2100 de 2011, como lo son promover la competencia y mitigar los efectos de la concentración del mercado. En nuestro concepto, sería mucho más equitativo y transparente, dado que el poder de mercado lo tiene de manera abrumadora una de las partes, que la "carga de la prueba" recayera en la distribuidora, como es el caso en la versión del RUT vigente. Es decir, que fuera ésta la que tuviera que comprobar la afectación efectiva y grave por una decisión del usuario, y no éste último el que tuviera que someterse a su discrecionalidad a la hora de solicitarle una autorización.

Quisiéramos, al cerrar, agradecer la oportunidad de remitir estos comentarios que, muy comedidamente, nos permitimos hacerles llegar con el ánimo de que puedan ser de utilidad".

ANDI - E-2011-005628

Los afiliados a la Cámara de Grandes Consumidores de Energía y Gas de la ANDI expresan su preocupación respecto a las medidas que piensa tomar la CREG, las cuales pretenden impedir que los usuarios de gas que actualmente están conectados a nivel de distribución accedan a mejores tarifas realizando proyectos que le permitan acceder directamente a la infraestructura de transporte.

Entendemos que el problema que pretende solucionar la CREG es el siguiente:

Cuando un gran consumidor de gas que actualmente está pagando cargos de distribución, se conecta directamente a la infraestructura de transporte, deja de pagar cargos de distribución reduciendo el ingreso del distribuidor de gas. Una vez termina el período tarifario, si la demanda de gas disminuye los cargos de distribución se incrementan y por ende, el bienestar general de la población consumidora de gas natural se desmejora.

No compartimos el impacto del denominado by pass de redes y consideramos que para efectos de tomar medidas de real interés general, el problema debe ser revisado desde un punto de vista integral, considerando los impactos que tiene para el país tener industrias sometidas a pagar cargos de distribución en detrimento de su competitividad, de su sostenibilidad y del empleo que generan.

En primer lugar, no tiene impacto sobre las tarifas de gas para los usuarios que quedan conectados a nivel de distribución porque:

- El porcentaje de la demanda de gas que puede realizar proyectos de by pass de redes de distribución es muy bajo. La Comisión de Regulación de Energía y Gas no realizó un análisis de la magnitud de usuarios que pueden realizar el by pass.
- Desde la fecha en la cual fue aprobado el último pliego tarifario, el crecimiento de la demanda industrial de gas ha sido muy fuerte con tasas cercanas al 10%, a

excepción de los últimos dos años cuando se ha presentado una reducción, entre otras razones, como consecuencia del incremento en el precio de gas natural. Es decir, la demanda ha crecido significativamente y por ende, la tarifa de distribución tiene que reducirse.

- Hay demanda de gas que no fue incluida en el anterior cálculo tarifario del componente de distribución. Nos referimos al consumo del sector de gas natural vehicular (que asciende a 93 MPCD, 16% de la demanda total). Al contemplar esta demanda estable en el siguiente periodo tarifario, el impacto es una reducción significativa del componente de distribución.

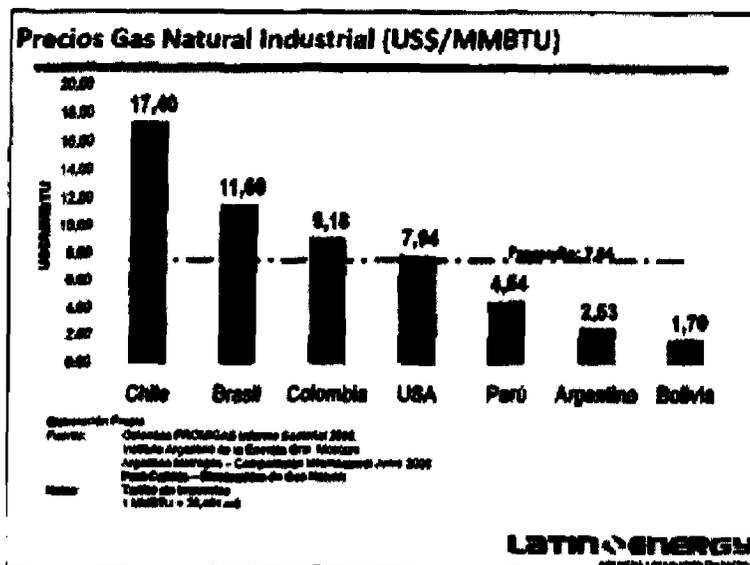
Nota: esta demanda es muy superior a la demanda de la industria que puede acometer proyectos para acceder directamente al componente de transporte de gas natural y actualmente está generando importantes retornos por concepto de distribución.

Por lo anterior, no es evidente que se presenten incrementos en el componente de distribución para el usuario regulado.

Otro tema relevante que la CREG debe considerar en el proceso de análisis, lo constituye que los incrementos de demanda (que anualmente son la constante) y las reducciones (que son menos frecuentes) hacen parte del riesgo propio del agente distribuidor. Ese riesgo de volatilidad en los ingresos le es reconocido por toda la demanda (no solo la demanda industrial), la cual le paga una tasa de remuneración superior. Por ende, si le quitamos los riesgos sobre los ingresos, habría que recalcular la tasa de remuneración la cual sería cercana a la de riesgo país (4.5%EA) y no la del 15%EA que actualmente están pagando los consumidores de gas.

Para el análisis integral solicitado, hay que reconocer que la principal razón por la cual la industria manufacturera acomete proyectos para conectarse directamente a la infraestructura de transporte es la económica, lo cual es un interés válido y la regulación no debería descalificarlo. La política económica del país busca la inserción de nuestras manufacturas en los mercados mundiales y ello no es posible, si le colocamos barreras que le impidan acceder a insumos de mejor calidad o a precios inferiores.

En el caso del gas natural, los precios que obtiene la industria nacional no son competitivos a nivel internacional y esto es una razón más que suficiente para buscar una reducción en el costo de los mismos. En la siguiente grafica se puede apreciar de mejor manera dicha situación:



Por otro lado, si lo que le preocupa a la CREG es la construcción de infraestructura paralela la cual crea ineficiencias (lo cual no es cierto en todos los casos), la CREG tiene entre sus atribuciones la facultad para que el distribuidor pueda competir con la construcción del proyecto de by pass. Para lograr lo anterior, la CREG puede liberar el número de rangos de distribución y revisar los techo y piso de tarifa de dichos rangos. Hay países en los cuales no hay piso y por ende, la industria manufacturera no realiza by pass porque económicamente no es factible. Esta estrategia descrita le ha sido formulada a la CREG en la consultoría que contrató al momento de revisar la metodología de remuneración de la actividad de distribución.

Por todo lo anterior, no entendemos como regulatoriamente se quiere obligar a un usuario a que permanezca conectado a la infraestructura de distribución en detrimento de su competitividad y se elimina su derecho de acceder a la infraestructura de transporte, la cual tiene libre acceso definido por la Ley.

Esperamos que la CREG no elimine el derecho que tiene la industria manufacturera de ejecutar proyectos que le permitan competir en el mercado, asegurar su viabilidad financiera y seguir ofreciendo empleo de buena calidad y generando ingresos fiscales al país.

Agradecemos su atención y esperamos que la regulación no introduzca distorsiones que afecten la competitividad del sector productivo consumidor de gas natural".

ANDI - E-2011-006768

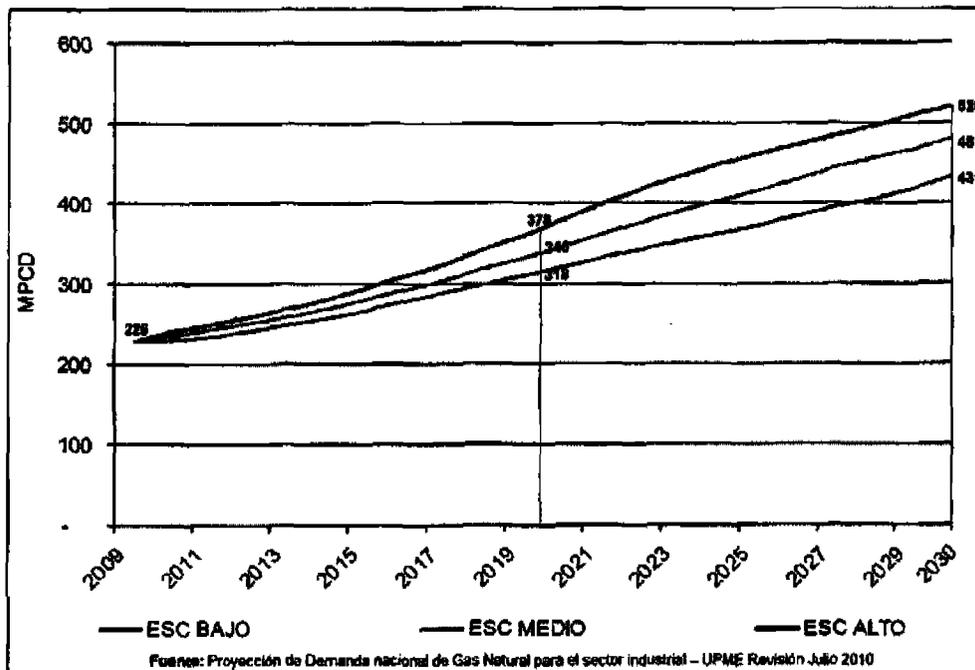
• **Impacto sobre el interés General**

Reiteramos la necesidad de revisar el impacto sobre el interés general de forma integral. Es decir, no solamente revisar el impacto desde el punto de vista de la reducción del ingreso del distribuidor, ni del improbable incremento en las tarifas de distribución para el mercado, sino también sobre la competitividad del sector industrial que utiliza gas natural

como combustible principal y en las condiciones para establecer empresas y hacer inversiones en el país.

No sobra mencionar, que el impacto de la salida de un gran consumidor de las redes de distribución es asumido en el corto y mediano plazo por el distribuidor, agente al cual se le ha reconocido una tasa de retorno superior por el riesgo de demanda que tiene que afrontar (tasas entre el 15% y el 17% anual). En el largo plazo, una vez termina la vigencia de las tarifas máximas aprobadas para remunerar la distribución, dichas también son nuevamente calculadas por la CREG, con base en la demanda de gas a la fecha del recalcu.

Por ende, el impacto sobre la nueva tarifa de distribución, dependerá del comportamiento de la demanda de gas. La demanda industrial tiene tasas de crecimiento positivas en todos los escenarios proyectados por la UPME (Bajo: 3,5%, Mediano: 4% y Alto: 4,7%). Por lo tanto, el impacto de los consumidores que realicen bypass es amortizado, dado que la cantidad de usuarios industriales que pueden acometer estos proyectos son muy pocos, como evidencian los escasos proyectos que se han realizado durante los últimos 15 años. En la siguiente gráfica se presentan los escenarios de crecimiento de la demanda de gas natural para el sector industrial:



En resumen, en el corto y mediano plazo no hay impacto negativo para el interés general, dado que la reducción del ingreso es asumida por el agente distribuidor. En el largo plazo, el incremento de la demanda evita el incremento en la tarifa de distribución y por ende, no hay impacto negativo en el interés general. En la comunicación remitida anteriormente realizamos más argumentos al respecto.

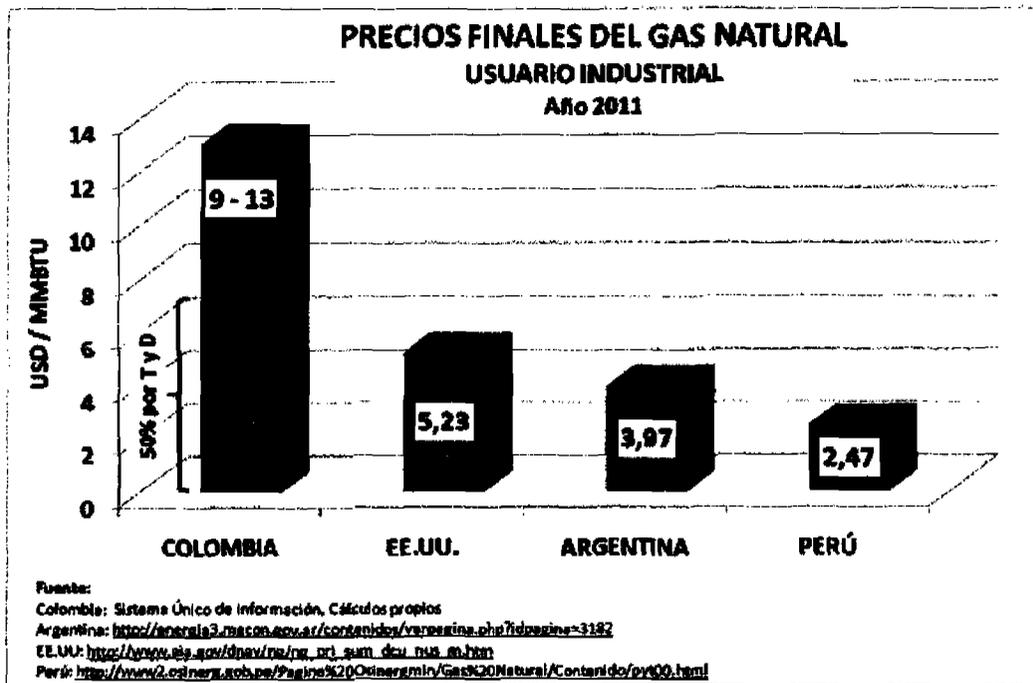
El documento de la CREG aduce que el consumidor que realiza bypass impacta negativamente el Fondo de Solidaridad; sin embargo, no considera que el consumidor industrial a partir de enero del año 2012 no tendrá que pagar la contribución de

Handwritten signature

Handwritten mark

solidaridad, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, Artículo 102. Por esto, el bypass no impactará el fondo de solidaridad.

Impacto sobre la competitividad industrial Colombia tiene precios de gas natural entre los más altos de la región. Por ejemplo, la industria colombiana paga entre 9 \$USD/MMBTU y 13 \$USD/MMBTU (dependiendo el rango de consumo y la región), mientras que la industria en Estados Unidos, según las estadísticas de *US. Energy Information Administration*, pagó en el mes de abril de 2011 en promedio 5,23 US\$/MMBTU. La siguiente gráfica ilustra mejor la situación y se incluyen Perú y Argentina:



Por lo tanto, el precio del gas natural para la industria colombiana, en el mejor de los casos es casi el 100% más alto. Vale la pena mencionar, que aproximadamente el 50% del precio en Colombia corresponde a los cargos regulados de transporte más distribución.

El bypass de redes es necesario porque permite una mejora en el precio de este insumo. Desafortunadamente, son muy pocas las industrias que tienen esta posibilidad y por consiguiente, es importante que la CREG no elimine esta alternativa. Recomendamos a la CREG revisar como Estados Unidos y los otros países de la muestra logran precios tan bajos en los componentes de Transporte y Distribución de gas.

La razón económica para realizar el bypass es válida. Ningún inversionista potencial colocará su planta en Colombia, si además lo obligamos a instalarse en las redes de distribución a pesar de que su proyecto le permita acceder a las redes de transporte. Eliminar la posibilidad de bypass causará que algunos proyectos de crecimiento en los sectores intensivos (fertilizantes, refinación de metales, siderúrgico, cerámica, vidrio, pulpa y papel, entre otros) no puedan utilizar dicha estrategia para poder competir, privando al país de empleos de buena calidad, de los ingresos fiscales y de todas las externalidades positivas que genera el crecimiento en el sector industrial.

Handwritten marks: WVO and XOX

En lugar de eliminar el bypass, la CREG debe permitir que el distribuidor compita con los proyectos de bypass, logrando que ofrezcan tarifas eficientes. Para ello puede ampliar la diferencia de precios de los rangos de consumo, de forma tal que en ningún momento se verá afectado el bienestar del distribuidor.

- **Impacto para el distribuidor de red.**

La distribución de gas natural tiene una tasa de retorno que reconoce el riesgo de demanda, como se mencionó anteriormente. Por ende, la regulación ya reconoce que esta situación puede suceder.

Los distribuidores aducen que como consecuencia del bypass el transportador va a recibir un ingreso extra, dado que los consumidores pueden acceder directamente al transportador y el distribuidor también tiene contratada dicha capacidad. Por lo tanto, aducen esta como una de las razones para no permitir el bypass.

Considerarnos que lo anterior puede ser solucionable por la Comisión, de hecho, para los dientes actuales la incapacidad de contratar transporte de forma separada a la distribución ha sido una barrera para la competencia en el mercado de gas natural. Si la industria contrata el suministro con un agente diferente al distribuidor puede que no obtenga transporte porque la capacidad del tubo se encuentra contratada a pesar de que exista la disponibilidad física (ya que lo estaban atendiendo) Esto lo hemos informado reiteradamente a la Comisión pero hasta el momento no conocemos qué medidas se han tomado al respecto. Es necesario solucionar este tema, porque hay pocas opciones de obtener suministro, ya que el consumidor no tiene capacidad de negociación con el distribuidor ni con el suministrador, de forma tal que termina comprando el gas al mismo distribuidor.

Como lo anterior no es suficiente, consideramos que ahora la regulación quiere obligar a que el consumidor consuma quiera o no, utilizando y pagando las redes de distribución, lo que lleva a la generación de unos precios poco eficientes y afectando la competitividad industrial.

Por todo lo anterior, la implementación de este tipo de medidas debe considerar el problema de forma integral, revisando el impacto negativo para el sector productivo y por ende, debe ser el resultado de estudios detallados con participación de todos los agentes (entre ellos los distribuidores y los consumidores). Participación que se debe dar incluso durante los procesos de elaboración de las propuestas. Llama la atención que el documento soporte de la resolución expone solo las posiciones de los suministradores mientras que la posición de la demanda no está presente para conocimiento de todos los agentes interesados, de forma tal que puedan tomar una posición más adecuada para el País.

Agradecemos su atención y reiteramos nuestra posición de impedir la creación regulatoria de distorsiones que afectan la competitividad del sector productivo colombiano, ya que va en contravía de una economía más competitiva, más productiva y más innovadora como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo”.

CNO GAS

"Luego de analizar el contenido de la Resolución de la referencia nos permitimos manifestar que la mayoría de los miembros de Consejo comparte las disposiciones propuestas por la CREG y en tal sentido ratificamos el concepto emitido en nuestra comunicación CNOGas 049 de 2010, en el cual manifestamos lo siguiente:

"En forma semejante a las disposiciones adoptadas en el sector eléctrico para controlar By-pass de redes de distribución a niveles superiores de tensión (Resolución CREG-097 de 2008), se propone que los Remitentes conectados a una red de Distribución solamente puedan solicitar el Acceso a un gasoducto de transporte cuando por razones técnicas verificables no sea posible continuar prestando el servicio en la red de distribución".

Pacific Rubiales Energy, miembro del CNOGas, se apartó del concepto emitido por la mayoría de los demás miembros del Consejo en razón a que considera que las disposiciones del proyecto de Resolución son de tipo económico y por lo tanto no forman parte de las funciones del Consejo, ya que considera inconveniente establecer barreras a la conexión de nuevos usuarios al Sistema de Transporte.

Como comentario adicional, que puede ser tema de una análisis posterior por parte de la CREG, consideramos conveniente manifestar la necesidad de asegurar que al abastecimiento de gas natural a través de "gasoductos virtuales" que no requieren el uso de redes de transporte ni de distribución les sean aplicables las mismas disposiciones de calidad y seguridad del servicio vigentes para el suministro y transporte de gas por redes de gasoductos, entre ellas los niveles mínimos de odorización del producto y la obligación de disponer de líneas de atención de emergencias, entre otras.

ECOPETROL

"De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la resolución CREG-58-2011, Ecopetrol remite sus observaciones y sugerencias al proyecto "por el cual se modifica el numeral 2.1.1 del RUT:

En el mencionado proyecto de Resolución, la CREG está condicionando el libre acceso a los sistemas de transporte, restringiendo de dicha posibilidad a los Usuarios Regulados que son atendidos a través de un comercializador o de Usuarios No Regulados conectados previamente a un Sistema de Distribución o que se puedan conectar a un Sistema de Distribución en los casos en los cuales el Distribuidor pueda prestarles el servicio.

Al respecto, Ecopetrol considera que es indispensable promover la prestación eficiente del servicio de gas natural, al igual que promover el libre acceso a los sistemas de transporte, razón por la cual, antes de realizar cualquier restricción del libre acceso, creemos necesario ahondar más en las causas por las cuales se presenta esta condición, evaluando los valores que el Distribuidor está cobrando actualmente a esos Usuarios y tomando las medidas necesarias para promover esquemas o herramientas que le permitan al Distribuidor retener a sus clientes o incentivar a nuevos Usuarios No Regulados a usar sus redes antes que construir una conexión directa con el gasoducto.

EPM

“Atendiendo la invitación de la CREG para que los agentes, Usuarios, Autoridades Locales Municipales y Departamentales competentes, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el CNO Gas, remitan sus observaciones o sugerencias a la propuesta de resolución del asunto, nos permitimos manifestar nuestro respaldo y total acuerdo con los términos del proyecto de resolución.

Consideramos que todo lo expuesto dentro de ella es de la adecuada competencia de la CREG y en tal sentido apoyamos el contenido de la propuesta”.

TGI

- En general, consideramos acertada la Propuesta normativa, la cual permitirá controlar la migración de usuarios de las redes de distribución, sin que se comprometa el libre acceso a la red de transporte.
- De forma complementaria, es importante que la CREG expida de forma definitiva el Reglamento de Comercialización de Gas Combustible distribuido por Red de Ductos, el cual entendemos fue sometido a consulta mediante su Resolución 059 de 2002.
- Sería conveniente establecer un criterio que le permita a un usuario regulado o no regulado, determinar a quién acudir en caso que éste se encuentre con la alternativa de conectarse a dos o más distribuidores en su zona, y por su parte al Transportador tener claridad de cuál sería el distribuidor que debe expedir el documento que especifique porqué no le es posible prestarle el Servicio.
- Sería pertinente que en la resolución quedara explícito que el usuario puede acudir a la CREG en caso de que la respuesta del distribuidor no sea satisfactoria de acuerdo con su requerimiento sobre la viabilidad de conexión a dicha infraestructura.

GAZEL

A. Contradicción entre la resolución y los objetivos misionales del regulador

“De manera general, tal y como se puede fácilmente concluir de la lectura de las funciones del regulador, este tiene como objetivo fundamental promover la competencia donde esta sea de hecho posible y la de regular el monopolio donde la competencia no sea posible.

En estricto sentido, lo que el regulador propone con la expedición de la resolución 58 de 2010, contradice claramente su objetivo, ya que la medida no promueve la competencia, y tampoco regula adecuadamente el monopolio.

En efecto, contrario a lo que se percibe sin fundamento alguno por el regulador, el paso de los usuarios no regulados de la red de distribución a la red de transporte, o incluso de la conexión directa de usuarios nuevos a la red de transporte de gas, obedece a razones

WU

KL

que están asociadas a la necesidad que tiene cada uno de estos usuarios, de buscar formas más eficientes de producir o de prestar el servicio, según el caso.

Las eficiencias, como resulta lógico, son fundamentalmente una comparación de los costos en los que incurriría un agente al conectarse de manera directa al transportador, con los costos en los que incurriría de convertirse en un usuario de distribución de gas natural, así entonces, si el costo de la conexión directa es menor al valor presente que implica el pago de la tarifa de distribución, racionalmente el agente tendrá que migrar hacia la red de transporte.

Lo anterior significa que, si lo que se busca es evitar la migración al sistema de transporte, es preciso hacer más eficiente la prestación del servicio de distribución, asunto que dentro del marco regulatorio actual, se modificaría fundamentalmente ajustando las limitaciones que tiene el esquema de canasta de tarifas, que impide que el distribuidor pueda disminuir el costo de prestación del servicio al usuario con una elasticidad - precio mayor de su mercado; en otras palabras, el regulador tiene la posibilidad efectiva de garantizar que ese mayor volumen racionalmente se quede en la red de distribución, simplemente modificando la limitación establecida para la canasta de tarifas, de limitar el escalón más alto a 10% del costo promedio de prestación del servicio.

Si el cargo de distribución bajara, naturalmente el usuario no regulado no tendría los incentivos naturales para emigrar a la red de transporte y en ese sentido, se lograría de manera natural una escogencia racional de la prestación del servicio.

Así entonces, no cumple el regulador el objetivo de promover la competencia, ya que el "by pass" es una posibilidad que se le concedió al usuario no regulado desde los inicios de la regulación, y en ese sentido, formaba parte del riesgo de las actividades de red existentes en el momento.

Tampoco el regulador controla el monopolio, cuando limita la libertad del distribuidor para permitirle cobrar una mayor tarifa al usuario con la mayor elasticidad de demanda.

Por lo tanto, es necesario que el regulador, de manera explícita determine cuáles son las alternativas de carácter regulatorio que existe para solucionar el "problema" que tiene el distribuidor, así como la identificación puntual del problema y de su tamaño, ya que de la resolución misma, como de los documentos que sustentan la decisión, no es claro que los procesos de migración masiva del sistema de transporte sean una realidad, ni tampoco los efectos tarifarios que este fenómeno tendría, particularmente considerando la expansión que la demanda ha tenido en los últimos 10 años".

B. Afectación grave a la competitividad del país

Ahora bien, no es claro cuál es el fundamento de la decisión puesta a consideración de los agentes, desde el punto de vista de política sectorial, y de política nacional.

En efecto, y como seguramente es del conocimiento del regulador, el país se encuentra comprometido en una carrera para mejorar la competitividad de sus productos, como un mecanismo para fomentar las exportaciones y de esta manera garantizar el desarrollo de mediano y largo plazo del país, tal y como expresamente lo señala el Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de ese enfoque, el País al mismo tiempo se encuentra en un proceso de apertura de su industria hacia los mercados Internacionales que implican que deban capturar cualquier eficiencia que promueva la competitividad de sus productos en el mercado internacional; en ese sentido, Colombia ya tiene tratados de Libre Comercio con Europa, Corea, y se encuentra cerrando el de Estados Unidos. Turquía y otros, los cuales generaren presiones hacia los industriales colombianos para hacer cada vez mejores y más eficientes.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que la limitación impuesta por el regulador, en la Resolución 58 de 2010, implica de manera efectiva, que el industrial colombiano no pueda beneficiarse de las eficiencias que generan los mercados, no solamente por la imposibilidad de que un usuario actual pueda mejorar su competitividad a través de la conexión directa al gasoducto de transporte, sino adicionalmente por la imposibilidad que tiene un usuario nuevo de decidir de manera libre a que gasoducto se conecta.

Así mismo, se debe considerar que algunas poblaciones de Colombia, se quedarían sin el servicio de Gas Natural Comprimido Vehicular debido a que por el bajo volumen de consumo que generarán las mismas, los proyectos de estaciones no resultarían rentables, si no existe la posibilidad de conectarse directamente al gasoducto del transportador.

Consideramos que la medida propuesta, es contraria entonces a la política nacional de competitividad.

C. Ausencia de razones ciertas que permitan validar la teoría

“Ahora bien, el documento que sirve de sustento a la resolución puesta para comentarios, argumenta como fundamento el principio constitucional según el cual, el interés general prima sobre el particular, el cual teóricamente estaría reflejado en el hecho que una migración de los usuarios no regulados a la red de transporte podría eventualmente implicar unos incrementos en la tarifa de distribución. Tanto el fundamento filosófico, como el argumento de hecho utilizado por el regulador consideramos resultan equivocados y alejados de la realidad, según ilustro a continuación:

En primer lugar, si bien es absolutamente claro que el interés general prima sobre el interés particular, este es un principio que no se aplica al caso específico, o por lo menos no se evidencia su aplicación de los documentos y de la información que tiene a su consideración el regulador.

En efecto, en el caso particular el interés general no está representado únicamente por la mayor cantidad de usuarios que pudieran verse afectados eventualmente, de una migración masiva de usuarios no regulados a la red de transporte.

Así, si se asume en gracia de discusión, que en efecto se está produciendo una migración de usuarios no regulados de la red de distribución a la red de transporte, y al mismo tiempo que esa migración tiene unos efectos en la tarifa de distribución que implicaría que los usuarios pagaran una mayor tarifa (supuesto de hecho que no es cierto como se explicara más tarde), es evidente que, de otro lado, existe otra visión del interés general asociado a la necesidad de generar industrias más competitivas, para mejorar el bienestar de los colombianos, generar una mayor cantidad de empleo y en general, aumentar el bienestar de la sociedad. Es por lo anterior que el objetivo del regulador, a la luz de los parámetros establecidos en el artículo 73 de la ley 142, no le es dable tener en cuenta

argumentos distintos de los puramente económicos, siendo el foro para las discusiones políticas los órganos sectoriales encargados, y por supuesto el Congreso de la Republica. El deber ser del regulador en este caso en particular, es por lo menos evidenciar un cálculo del Estado del bienestar con el que actualmente cuenta la población colombiana, y sin duda alguna, si ese es el argumento, la pérdida de bienestar que tendría en el evento en que un tipo de medida de estas no se acoja.

En ese sentido, no estamos hablando del interés general contra el interés particular, sino de dos enfoques de interés general, para los cuales la economía provee metodologías de evaluación que permiten sin duda alguna, una decisión fundamentada.

Ahora bien, el supuesto de hecho según el cual existe una migración masiva hacia la infraestructura de transporte, y que esa migración pueda tener o no efectos que podrían incrementar la tarifa de distribución. Resulta bastante debatible.

Según se desprende de los estudios de demanda hechos por la UPME, la demanda de gas natural en los últimos años se ha duplicado, en parte por los esfuerzos hechos por el sector en general para conseguir nuevos clientes y nuevos nichos de mercado, y en parte por la política implementada por el Estado para la masificación del gas natural vehicular.

Si se tiene en cuenta lo anterior, y se considera que desde el año 2003 no existe un recalcular de las tarifas de distribución, no pareciera por lo menos evidente, que las tarifas de distribución fueran a incrementarse, aún y cuando la totalidad de la demanda no regulada desapareciera como usuario, sino por el contrario, la tendencia pareciera ser a que derivado de ese incremento de la demanda, la tarifa de distribución tendría que reducirse.

En ese sentido, si el objetivo es evitar que la demanda industrial y comercial de carácter no regulada migre de manera masiva a la red de transporte, el regulador debería acelerar su proceso de revisión tarifaria, el cual debía empezar en el año 2008, tal y como lo señala el artículo 126 de la ley 142 de 1994.

La revisión de las tarifas, con la demanda actualmente vigentes, para la mayoría de los mercados existentes, implicaría una reducción del cargo por distribución, que desincentivaría de manera natural la migración de los usuarios no regulados a la red de transporte.

Precisamente porque la comparación con los costos de esa migración o de conexión al gasoducto de transporte, serían muy superiores a la comodidad que le representa el pago de una red de distribución.

Finalmente, desde el punto de vista de supuestos de hecho, no es evidente que exista una migración masiva que pudiera modificar de manera importante la tarifa de distribución: en efecto, tal y como se desprende de las estadísticas que pone a disposición la ANDI, y particularmente, de la información existente en el mercado, la migración no pareciera ser un fenómeno masivo, sino por el contrario, un fenómeno puntual, asociado a un sector en particular.

En ese sentido, es importante entender que aún y cuando un usuario no regulado quisiera conectarse a la red de transporte, debe considerar otros aspectos asociados a la misma, tales como la ubicación respecto de los mercados, (como es en el caso de la industria de

Handwritten marks: A signature or initials in the bottom right corner, possibly "W" or "V", and a small mark resembling "21" or "24".

gas natural vehicular), la comodidad para el usuario, o incluso la capacidad instalada y los costos hundidos en los que haya incurrido. Esto implica que el fenómeno de migración está limitado de manera natural a aquellos usuarios que se encuentran cerca de la red de transporte, y que como consecuencia de lo anterior, los costos de conexión a la red de transporte, resultan muchísimo menores y en ese sentido, compiten con la red de distribución.

Así entonces, no es válido afirmar que la totalidad de la demanda no regulada se conectara a la red de transporte, ni tampoco que la migración vaya a ser masiva, y mucho menos que esta vaya a tener un efecto dentro de la tarifa de distribución; por el contrario, no toda la demanda no regulada está en capacidad de migrar a la red de transporte, sino únicamente aquella que se encuentra en las proximidades del gasoducto de transporte, y en ese sentido, el efecto que esa demanda pueda tener en la tarifa de transporte, considerando los volúmenes adicionales logrados durante la última década, pareciera ser, por lo menos con la información existente, marginal.

D. La capacidad instalada de distribución

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la afectación que el retiro de la demanda regulada pueda tener en las tarifas de distribución, resulta importante tener en cuenta lo siguiente:

Desde los inicios de la regulación, para todos los agentes de distribución era evidente la capacidad que tenían los usuarios no regulados, de conectarse de manera directa al transporte.

En ese sentido, esa posibilidad de conexión de los usuarios no regulados, tuvo que racionalmente afectar las decisiones de inversión que se hacían en la distribución para la atención de los mercados, por lo mismo, debió considerarse la posibilidad de que esas demandas, dadas unas condiciones de precio. Podrían eventualmente migrar a la red de transporte.

Si lo anterior se acepta como cierto, como se desprende del marco regulatorio previsto en la resolución 57 de 1996 y 011 de 2003, es necesario concluir que los cambios que eventualmente se puedan producir en las tarifas, por una remuneración de la capacidad instalada de distribución, que como se dijo está limitado únicamente a que el segmento de la demanda que tiene la posibilidad física de escoger entre del gasoducto de distribución y el gasoducto de transporte, no debería ser significativo.

Así mismo, dentro de los documentos que sustentan la resolución propuesta por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, no se cuenta con elementos suficientes para tomar una decisión en uno y otro sentido, y por lo tanto, es preciso tener en cuenta que las tarifas de distribución actualmente vigentes, consideraron específicamente los estudios que los agentes presentaron, para establecer la posibilidad que tenía algunos usuarios de emigrar hacia las redes de transporte, lo cual fue completamente avalado por el regulador.

E. Limitaciones a la libertad de empresa

Desde el punto de vista jurídico, es claro que el regulador, a través de una resolución y sin una autorización expresa de la ley. Está pretendiendo hacer una limitación de la libertad de empresa, a través de una facultad de intervención del Estado en la economía, que no contempla dentro de sus objetivos aquellos que se logran con la Resolución 58 de 2010.

22

En efecto, tal y como lo establece la ley 142 de 1994, el regulador solamente puede intervenir para fomentar la competencia, o para acumular economías de escala comprobables, objetivos estos que no se logran de ninguna manera con la medida propuesta, o por lo menos no existe prueba de que así sea.

Lo que si resulta completamente evidente, es que a través de una resolución, se estaría limitando el derecho que le asiste a todo empresario de buscar las mejores condiciones para cumplir con su función económica, y en ese sentido, para lograr las utilidades a las que tiene derecho dentro de un estado como el Colombiano.

Una limitación a la libertad de empresa, como aquella que propone el regulador, requerirla necesariamente la modificación de la ley 142 de 1994.

Es importante recordar, que este tipo de limitaciones cuando fue impuesta para el sector eléctrico, requirió no solamente de la aprobación de una ley, sino además el desarrollo reglamentario a través de un decreto, para que el regulador pudiera finalmente materializar las reglas de migración de un usuario ubicado en la red de distribución, para que este pudiera cambiar de nivel de tensión.

Incluso en el sector eléctrico, la regla está limitada únicamente a los usuarios existentes, y no a los nuevos usuarios, lo que de alguna manera contribuye a resaltar la falta de legalidad de la norma propuesta.

En este sentido, resulta de la mayor importancia recordar que es la ley 142 la que establece de manera clara el derecho que le asiste al usuario para escoger el prestador del servicio, principio legal que no estaría siendo protegido por el regulador".

F. Favorecimiento al monopolio

"Finalmente, quisiéramos resaltar que la medida resulta contraria a la teoría regulatoria, por qué en vez de limitar el poder dominante que puede tener un monopolio, lo está alimentando y mejorándole la posición incluso sobre aquel segmento de demanda competitiva, que en teoría no está necesariamente sujeto a ese monopolio, según explico a continuación:

Es claro y evidente que el distribuidor es un monopolio natural respecto de aquel segmento de la demanda, que debe necesariamente utilizar el servicio que provee, al precio que lo provea, razón por la cual, por lo menos desde el punto de vista teórico, se justifica el accionar de la regulación para determinar precisamente el precio al cual ese monopolista de un servicio público, debería vender su producto.

Aquel segmento de demanda sobre el cual ese poder de monopolio no puede ejercerse, corresponde a la demanda disputable (denominado dentro de la teoría como 'Contestable Market'), donde el usuario se encuentra protegido del ejercicio de la posición dominante, precisamente por la posibilidad que tiene de acudir a un sustituto, que en este caso sería el servicio de transporte.

Por supuesto, como se dijo antes, esa demanda disputable, tiene barreras de entrada, que en el caso particular están dadas por las inversiones para poder conectarse al servicio de transporte, las cuales determinan el precio máximo de venta del monopolista,

todo lo cual asegura que esa demanda siempre sea tratada con un precio razonable de venta.

El regulador, con la medida propuesta, estaría cambiando la naturaleza de ese mercado, condenándolo indefectiblemente al monopolio del distribuidor, asunto que sin duda se agrava sustancialmente, al se tiene en cuenta que la pretensión de la Resolución 058 de 2011, incluye a los usuarios potenciales.

G. Aspectos finales de la Industria del GNV

Finalmente, y respecto de la Industria del GNV es importante tener en cuenta lo siguiente:

Si bien es claro que en un Mercado Relevante de Distribución, pueden existir Estaciones de Servicio de GNV a la red de transporte y a la red de distribución, no significa que todas tengan la posibilidad de pasarse a la red de transporte, por las siguientes razones.

En primer lugar, el principal criterio para determinar la ubicación de una EDS, tiene que ver con la conveniencia de la misma, con el flujo vehicular y con el tipo de flujo que pueda tener la cercanía con el gasoducto de transporte, sin duda es un elemento que suma, pero que no es determinante, por la disponibilidad que requiere el usuario final.

En segundo lugar, es claro que la conexión al gasoducto de transporte tiene limitaciones técnicas y de costos importantes, que implican que no toda conexión sea viable, o bien desde el punto de vista técnico o desde el punto de vista económico.

Finalmente, en la medida que el distribuidor tenga un valor agregado, más allá de simplemente prestar el servicio de distribución, generara los lazos necesarios para mantener la demanda, como ocurre en un mercado en competencia”.

3. RESPUESTA A COMENTARIOS

Teniendo en cuenta los comentarios recibidos antes transcritos, a continuación se procederá a dar respuesta a los grandes temas en ellos contenidos, así: (i) contradicción con los objetivos misionales del regulador, ii) facultades del regulador y afectación de la competitividad (iii) Libertad de empresa y derecho a la elección del prestador del servicio; (iv) metodología de distribución, canasta de tarifas y tasa de retorno; (v) seguridad y (vi) otros.

(i) Contradicción con los objetivos misionales del regulador

Algunos de los comentarios recibidos cuestionan la propuesta regulatoria aduciendo que la misma se opone a los objetivos misionales del regulador, en tanto no promueve la competencia, no regula adecuadamente el monopolio y por el contrario lo favorece; además se argumenta que la Comisión carece de facultades para expedir la modificación propuesta al RUT y que se vulneraría el artículo 34 de la Ley 142 de 1994. A continuación se da respuesta a los anteriores comentarios.

La función de regulación de los servicios públicos fue concebida por el Constituyente de 1991 como un tipo de intervención del Estado en la economía y se caracteriza por:

WLO

21

- Tener fines sociales, tales como, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el acceso de las personas de menores ingresos a los servicios básicos, los cuales son inherentes a la finalidad social del Estado (artículo 365). Para el logro de tales fines los órganos de regulación han de disponer de instrumentos adecuados a la especificidad de este tipo de intervención.
- Como lo ha señalado la Corte Constitucional¹, “Los órganos de regulación han de ejercer sus competencias con miras a alcanzar los fines que justifican su existencia en un mercado inscrito dentro de un Estado social y democrático de derecho. Estos fines se pueden agrupar en dos clases, a pesar de su variedad y especificidad. La primera clase comprende los fines sociales que el mercado por sí mismo no alcanzará, según las prioridades de orden político definidas por el legislador y de conformidad con el rango temporal que éste se ha trazado para alcanzarlos. La segunda clase abarca los fines económicos atinentes a procurar que el mercado funcione adecuadamente en beneficio de todos, no de quienes dentro de él ocupan una posición especial de poder, en razón a su predominio económico o tecnológico o en razón a su acceso especial al proceso de toma de decisiones públicas tanto en el órgano legislativo como en los órganos administrativos clásicos.
La regulación, en tanto que mecanismo de intervención del Estado, busca garantizar la efectividad de los principios sociales y el adecuado funcionamiento del mercado. (...)”.
- Garantizar la efectividad de los principios del Estado social de derecho debe constituir la orientación de la función de regulación: *“[e]n uso de la facultad que la Carta Política le confirió al Congreso de la República para reglamentar la prestación de los servicios públicos domiciliarios se expidió la Ley 142 del 11 de julio de 1994, que con base en lo dispuesto en los artículos 334, 336 y 365 a 370 Superiores, desarrolló los fines sociales de la intervención del Estado en la prestación de estos servicios para alcanzar los siguientes objetivos: garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios; atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico; prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan; prestación eficiente; libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante; obtención de economías de escala comprobables; mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación; establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad”².*

En este orden de ideas, se destaca que en efecto el Capítulo I del Título Preliminar de la Ley 142 de 1994 contiene los principios generales para la aplicación de las normas sobre

¹ Sentencia C 150 de 2003, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

² Sentencia C-389 de 2002; Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

WU

W

servicios públicos, los cuales, además, se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicarlas y para suplir los vacíos que ella presenten³.

En este orden de ideas, conviene destacar que la Ley 142 de 1994, en su artículo segundo determinó los fines de la intervención del Estado en los servicios públicos así:

“ARTÍCULO 2o. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS. *El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, 365, 366, 367, 368, 369, 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:*

- 2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.*
- 2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.*
- 2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.*
- 2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*
- 2.5. Prestación eficiente.*
- 2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.*
- 2.7. Obtención de economías de escala comprobables”.*

Así pues, como fines de la intervención del Estado en los servicios públicos se encuentran entre otros, la prestación eficiente de los servicios y la obtención de economías de escala comprobables, así como la ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios, como concreción del principio constitucional de solidaridad y redistribución del ingreso.

Es preciso recordar las consideraciones expuestas en el Documento CREG -052 de 2011, soporte de la Resolución CREG-058 de 2001, mediante la que se sometió a consulta la propuesta regulatoria. En este se mencionó que los sistemas de distribución y los sistemas de transporte tienen la característica de ser monopolios naturales, considerando que presentan grandes economías de escala y que requieren altos costos de capital.

En este contexto y conforme a los lineamientos contenidos en el Capítulo 1 del Título Preliminar de la Ley 142 de 1994 deben entenderse las funciones atribuidas a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, concretamente las generales a ella atribuidas de “regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad.”.

De igual forma, conforme al artículo 74.1 compete a la Comisión de Regulación de Energía y Gas “a) Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de

³ Ley 142 de 1994, Artículo 13

WLD

RL

los mercados hacia la libre competencia. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.”

Así las cosas, al no ser posible la competencia en las actividades de distribución y de transporte de gas natural, al tratarse de monopolios naturales, el regulador debe proceder a regular su prestación, sin perder de vista las finalidades y características de la función de regulación en los servicios públicos, dentro de las que, como se vio, se encuentran la prestación eficiente, la obtención de economías de escala comprobables, así como la ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios. De igual manera no puede ser un objetivo del regulador permitir que se genere la competencia entre los sistemas de transporte y los de distribución. Esto si se tiene en cuenta que cada uno tiene su finalidad específica y se han creado para complementarse y no competir, el primero traer el gas desde los centros de producción hasta la entrada de las ciudades y el segundo conducir ese gas de forma segura desde esas entradas de las ciudades hasta llegar al inmueble del usuario final. Para cumplir con estas finalidades el regulador en la definición de metodologías de remuneración involucra todos los criterios de eficiencia posibles y los cuales no contemplan fomentar una competencia entre estos dos monopolios naturales.

Así las cosas, la propuesta lejos de ir en contravía de los objetivos misionales del regulador, persiguen los objetivos plasmados en las normas superiores mencionadas. Como se expuso en el documento soporte de la Resolución CREG 58 de 2011 y en los considerandos del proyecto de resolución, la posibilidad de la migración de demandas de usuarios conectados a sistemas de distribución a sistemas de transporte puede llevar a que dichas finalidades superiores no se cumplan, teniendo en cuenta que podrían llevar a la ineficiencia económica, debido a que se puede presentar: (i) duplicidad en inversiones para una misma demanda; (ii) subutilización de las redes y (iii) ineficiencia en inversiones; lo anterior, con el consecuente detrimento económico para el mercado medio y los respectivos incrementos tarifarios para los usuarios, especialmente para los no regulados, dentro de los que además se encuentran los usuarios subsidiables, objeto de especiales medidas y protección, conforme a los postulados del Estado social de derecho.

Como se mencionó, los sistemas de distribución y de transporte presentan características propias⁴ que hacen necesaria y razonable la medida. Adicionalmente, es de indicar que estos sistemas no tienen la señal de localización; si ésta se creara, se destruirían las bases sobre las que ellos se regulan, haciéndose imposible la obtención de economías de escala y por ende se contravendrían los fines de la intervención del estado en los servicios públicos, objetivos por los que debe propender el regulador.

Por ello, tampoco son de recibo los comentarios que pretenden cuestionar la búsqueda del interés general que persigue la medida regulatoria. Como se mencionó, los principios contenidos en el Capítulo 1 del Título preliminar de la Ley 142 de 1994, se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicar las normas sobre servicios públicos, con lo cual carece de sentido el debate sobre la existencia de otro tipo de interés general, que, según los intereses recibidos, sería aquel involucrado en los intereses de los usuarios industriales o de los usuarios no regulados. La propuesta privilegia el interés general, en tanto debe ser un mecanismo de prestación eficiente del servicio.

⁴ Ver documento CREG-052, página 26

W

21

(ii) Facultades del regulador y afectación de la competitividad

En cuanto al cuestionamiento de la facultad legal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas para expedir la regulación propuesta, al requerirse, según los comentarios un Decreto que la faculte para tal efecto tal y como sucedió en el sector eléctrico tras la expedición del Decreto 388 de 2007, es preciso mencionar lo siguiente:

La Ley 142 de 1994, establece que

“Todas las empresas tienen el derecho a construir, operar y modificar sus redes e instalaciones para prestar los servicios públicos, para lo cual cumplirán con los mismos requisitos, y ejercerán las mismas facultades que las leyes y demás normas pertinentes establecen para las entidades oficiales que han estado encargadas de la prestación de los mismos servicios, y las particulares previstas en esta Ley.

Las empresas tienen la obligación de efectuar el mantenimiento y reparación de las redes locales, cuyos costos serán a cargo de ellas.

Las comisiones de regulación pueden exigir que haya posibilidad de interconexión y de homologación técnica de las redes, cuando sea indispensable para proteger a los usuarios, para garantizar la calidad del servicio o para promover la competencia. Pero en ningún caso exigirán características específicas de redes o sistemas más allá de las que sean necesarias para garantizar la interconectabilidad de servicios análogos o el uso coordinado de recursos. Las comisiones podrán exigir, igualmente, que la construcción y operación de redes y medios de transporte para prestar los servicios públicos no sea parte del objeto de las mismas empresas que tienen a su cargo la distribución y, además, conocerán en apelación los recursos contra los actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción u operación de redes. La construcción y operación de redes para el transporte y distribución de agua, residuos, electricidad, gas y telefonía pública básica conmutada telefonía local móvil en el sector rural, así como el señalamiento de las tarifas por su uso, se regirán exclusivamente por esta Ley y por las normas ambientales, sanitarias y municipales a las que se alude en sus artículos 25 y 26 de esta Ley”.

Para los efectos de la gestión de los servicios públicos, la Ley 142 de 1994, autoriza en su artículo 39, la celebración, entre otros, de los siguientes contratos especiales: “39.4. Contratos en virtud de los cuales dos o más entidades prestadoras de servicios públicos o éstas con grandes proveedores o usuarios, regulan el acceso compartido o de interconexión de bienes indispensables para la prestación de servicios públicos, mediante el pago de remuneración o peaje razonable.

Este contrato puede celebrarse también entre una empresa de servicios públicos y cualquiera de sus grandes proveedores o usuarios.

Si las partes no se convienen, en virtud de esta Ley la comisión de regulación podrá imponer una servidumbre de acceso o de interconexión a quien tenga el uso del bien.”

De otro lado, el artículo 3 de la Ley 401 de 1997 determina que corresponde a la CREG establecer las condiciones operativas que debe cumplir toda la infraestructura del Sistema Nacional de Transporte a través del Reglamento único de Transporte RUT.

Conforme a lo anterior, la Comisión tiene competencia para regular el acceso a las redes mediante las que se prestan el servicio público domiciliario de gas combustible y sus actividades complementarias. La propuesta no desconoce en manera alguna el principio del libre acceso a los sistemas de transporte; como se mencionó, ésta busca armonizar la regulación de la actividad de transporte, con base en sus características, así como la de distribución, conforme a las características de éste, determinando cuándo un usuario inmerso en un sistema de distribución puede conectarse directamente a las redes que conforman el sistema de transporte; todo, con arreglo a los criterios legales y a los fines de la regulación de los servicios públicos.

Conforme se citó, la Ley 142 de 1994, autoriza la celebración de entre otros, contratos en virtud de los cuales dos o más entidades prestadoras de servicios públicos o éstas con grandes proveedores o usuarios, regulan el acceso compartido o de interconexión de bienes indispensables para la prestación de servicios públicos, mediante el pago de remuneración o peaje, el cual puede celebrarse también entre una empresa de servicios públicos y cualquiera de sus grandes proveedores o usuarios. Al respecto, la Ley es clara en otorgarle a las comisiones de regulación la facultad de imponer una servidumbre en caso de no haber acuerdo entre las partes. Las anteriores competencias las ha desarrollado en la Comisión en el Reglamento Único de Transporte, RUT y lo que hace la propuesta es adaptar la regulación ya expedida a la dinámica económica.

No debe perderse de vista que la regulación del acceso a las redes, tiene entre otros propósitos, garantizar la interconectabilidad de servicios análogos o el uso coordinado de recursos, que para el caso del servicio de gas combustible, tienen que ver con la garantía de las condiciones de seguridad involucradas en las distintas actividades del servicio, así como la prestación del servicio y de sus distintas actividades, en condiciones de eficiencia, con el fin de obtener economías de escala y la ampliación permanente de la cobertura.

Con base en lo anteriormente expuesto, la regulación ha establecido las características que deben cumplir los agentes y los distintos usuarios para acceder a las redes y por ende al servicio, tanto para los sistemas de transporte, mediante el Reglamento único de transporte RUT, como para los sistemas de distribución, mediante el Código de Distribución.

Finalmente, tampoco se considera procedente el comentario recibido relacionado con la posible vulneración del artículo 34 de la Ley 142 de 1994. Con base en las razones expuestas anteriormente, no se entiende como la medida regulatoria podría ir en contra de la disposición legal citada que establece que las empresas deben abstenerse de conductas, prácticas o actos injustificados que tengan el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir indebidamente la competencia.

(iii) Libertad de empresa y derecho a la elección del prestador del servicio

Algunos de los comentarios recibidos durante el período de consulta de la Resolución CREG 58 de 2011, tienen que ver con que el regulador, a través de una resolución y sin una autorización expresa de la ley está pretendiendo hacer una limitar de forma ilegítima la libertad de empresa.

Al respecto es preciso mencionar que la libertad económica, concebida como la facultad de una persona para realizar actividades económicas según sus preferencias o

habilidades, no implica el reconocimiento de un derecho absoluto y puede, junto con la libertad de empresa, ser objeto de limitaciones encaminadas a garantizar el cumplimiento de los fines y demás garantías constitucionales. La libertad económica, no es entonces absoluta y está limitada por el bien común.

En ese mismo sentido, conforme al artículo 334 de la Constitución Política se radica en cabeza del Estado la dirección de la economía y prevé la intervención estatal en todas las actividades económicas con el fin de, entre otros, “conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. Así, la intervención del Estado en la economía se concreta entre otras, mediante la regulación económica. En este sentido, como lo ha manifestado de forma reiterada la H. Corte Constitucional:

“De igual manera, en lo concerniente a los servicios públicos, la intervención económica adquiere una finalidad específica, consistente en asegurar la satisfacción de necesidades básicas que se logra con su prestación, y tiene un soporte constitucional expreso en el artículo 334 de la Carta. Pero, “adicionalmente, en tal materia el Estado dispone de especiales competencias de regulación, control y vigilancia, pues tal prestación se considera inherente a la finalidad social del Estado, por lo cual es deber de las autoridades asegurar que ella sea eficiente y cobije a todos los habitantes del territorio nacional”⁵. (El subrayado es nuestro)

Así, por cuanto los servicios públicos son una actividad económica que compromete la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y por ello mismo la eficacia de ciertos derechos fundamentales, “*la intervención del Estado en la actividad de los particulares que asumen empresas dedicadas a este fin es particularmente intensa, y su prestación se somete a especial regulación y control*” (negrillas agregadas).

• (...)

Ahora bien, en materia de restricción de las libertades económicas la jurisprudencia constitucional ha señalado que son constitucionalmente legítimas de cumplir las siguientes condiciones: (i) debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; (ii) debe respetar el “núcleo esencial” de la libertad de empresa; (iii) debe obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señalada por la Constitución; y (iv) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en sentido lato.

De lo anterior se concluye, entonces, que los poderes de intervención del Estado en materia de servicios públicos en general llevan aparejados la facultad de restringir las libertades económicas de los particulares que concurren a su prestación. Esta facultad se desprende a su vez de la amplia libertad de configuración de legislador en materia económica y especialmente cuando se trata de la regulación de los servicios públicos, la cual ha sido puesta de relieve por la jurisprudencia constitucional⁷.

Consecuentemente con lo anterior, y conforme se expresó anteriormente, y como bien señalan los agentes, el regulador puede intervenir mediante la adopción de medidas encaminadas a la obtención de economías de escala comprobables, a la prestación

⁵ Sentencia C- 615 de 2002.

⁶ Sentencia C- 615 de 2002.

⁷ Sentencia C 186 de 2011

eficiente de los servicios y al aumento de cobertura, objetivos que se cumplen plenamente con la propuesta regulatoria, como se ha señalado de manera ya reiterada.

Como se mencionó, la libertad de empresa no es un derecho absoluto y puede ser objeto de limitaciones, con el fin de obtener fines superiores como los ya mencionados. Por tanto, los empresarios, en este caso, los usuarios no regulados o industriales, no podrían abrogarse un interés superior al de la generalidad de los usuarios inmersos en un sistema de distribución, muchos de los cuales pertenecen a estratos con derecho a subsidios. En este caso, la regulación debe propender por el logro de la distribución equitativa y justa de los bienes y servicios y debe corresponder a medidas adecuadas a los fines perseguidos. Como se ha explicado, las características de los sistemas, tanto de transporte como de distribución, justifican la medida que se propone adoptar. Por ello, no pueden superponerse los intereses de un sector específico de la economía, si bien fundamental para ésta, mediante la viabilización del by-pass y por esta vía la consecución de un servicio a un menor costo en aras de su competitividad, en detrimento de la eficiencia en la prestación del servicio, la obtención de economías de escala en el sistema de distribución y la ampliación de la cobertura del mismo, afectándose la competitividad del servicio para los usuarios del sistema de distribución.

Por otra parte, si bien, la ley 142 establece en su artículo 9 el derecho que le asiste al usuario para escoger el prestador del servicio, en este documento, así como en el documento CREG -052 de 2011, se han expuesto de manera suficiente las características de la regulación de las actividades de distribución y de transporte, así como las características de cada uno de los sistemas, con lo cual, el derecho de los usuarios debe acatar las reglas regulatorias establecidas para cada sistema, pues no de otra forma se lograría la prestación del servicio en condiciones de eficiencia y mucho menos se lograrían los demás fines que debe perseguir la regulación de los servicios públicos. En esta medida, es claro que no se está negando a los usuarios no regulados la elección del prestador del servicio; en este sentido, lo que se evidencia es que éstos deben obtener el servicio conforme los lineamientos establecidos por el regulador; así, si se encuentran inmersos en un sistema de distribución y no cumplen con las condiciones regulatorias establecidas para el acceso directo a los sistemas de transporte, deberán buscar la obtención del servicio a través del Distribuidor o distribuidores que estén en capacidad de hacerlo, o bien, a través de los comercializadores, ya que, respecto de los usuarios no regulados no opera la restricción establecida en el decreto 3429 de 2003⁸, relacionada con la comercialización de gas natural a usuarios regulados.

De otro lado, es de indicar que otro de los aspectos para que el regulador tome medidas en relación con el acceso a las redes de transporte es el de seguridad, esto si se considera que un gasoducto de conexión de un usuario no regulado que esté inmerso en las ciudades y que atraviese zonas públicas desde la ubicación del usuario hasta la

⁸ ARTÍCULO 2o. DE LA COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL A USUARIOS REGULADOS. Para efectos del artículo 65 de la Ley 812 de 2003 y, en aras de proteger el mercado y asegurar la prestación del servicio público domiciliario de gas natural, la Comercialización de Gas Natural a usuarios regulados seguirá siendo desarrollada únicamente por los Distribuidores de gas natural hasta que en el país la actividad de Comercialización de Gas Natural desarrollada por los Productores y los Agentes Importadores se considere competida, conforme con lo establecido en el artículo 3o del presente Decreto.

conexión del tubo de transporte, desde el punto de vista para el usuario no regulado es beneficioso para su competitividad pero desde el punto de vista de sociedad puede ser un riesgo para la comunidad que se encuentra localizada en cercanías a la trayectoria de ese gasoducto.

En conclusión, la propuesta, al imponer condiciones para el acceso directo a redes de transporte, las cuales, desde el punto de vista técnico, requieren condiciones especiales para su conexión, no contraviene los postulados constitucionales de la libertad de empresa, y no vulnera los derechos de los usuarios no regulados, grandes consumidores o del sector industrial no regulado.

(iv) Metodología de distribución en relación con canasta de tarifas y tasa de retorno

Dentro de los comentarios se señala problemas en la metodología de distribución en especial en lo relacionado con la canasta de tarifas y que la CREG debe incentivar que el distribuidor compita con los proyectos de bypass, logrando que ofrezcan tarifas eficientes, para lo cual se puede ampliar la diferencia de precios de los rangos de consumo, de forma tal que en ningún momento se verá afectado el bienestar del distribuidor.

Es preciso anotar que la metodología de distribución es de precio máximo y que se establece a partir de un cargo calculado a partir de costos medios de mediano plazo que remunera las inversiones existentes y el programa de inversiones diseñado para una demanda futura. Con esta metodología de costo medio unos usuarios pagan más en relación con su costo real y otros pagan menos.

Es por esto que involucra la posibilidad de establecer cargos por canasta de tarifas por consumo, mecanismo que fue diseñado para permitir flexibilidad para otorgar descuentos a esos usuarios de grandes consumos que tienen posibilidad de sustitución por otros energéticos y que por su gran consumo ayudan en gran medida a pagar las inversiones realizadas.

Esta metodología está siendo revisada para el próximo período tarifario de tal manera que se está analizando la posible incorporación de nuevas flexibilidades para que el Distribuidor pueda ofrecerlas a los usuarios de grandes consumos. No obstante, actualmente el usuario no regulado cuenta con la canasta actual que le permite la obtención de descuentos importantes que resultan ser beneficios en relación con el costo de los sustitutos.

Ahora bien, con respecto al señalamiento de que la revisión de las tarifas, implicaría una reducción del D, que desincentivaría de manera natural la migración de los usuarios no regulados a la red de transporte, comentamos que es evidente que la demanda durante este período tarifario ha tenido crecimientos considerables y que pueden llevar a la reducción de los cargos de distribución, estos beneficios se verán reflejados no solo para unos usuarios sino para toda la demanda en el siguiente período tarifario.

En relación con el comentario de que la distribución de gas tiene una tasa de retorno que ya reconoce el riesgo de demanda, es importante aclarar que este riesgo asumido por el distribuidor está referido a la posible sustitución a otros combustibles y a la disminución de consumos por posibles eventos económicos del país, no a la competencia entre los sistemas de transporte y distribución que son regulados.

WU

W

Finalmente, es de indicar que teniendo en cuenta casos específicos de usuarios no regulados conectados a la red de distribución y posibles de conectarse que tienen una ubicación cercana a la red de transporte se ha decidido involucrar una excepción a la regla en donde aquel usuario no regulado pueda hacer conexión al sistema de transporte siempre y cuando cumpla la totalidad de las siguientes aspectos:

- La conexión atraviere sólo predios privados
- La conexión no sea superior a 2 Km.
- El UNR demuestre al transportador que el Distribuidor no le ofrece un cargo D que permite que su costo anual ($Q \times D$) sea menor o igual al costo de oportunidad de conectarse a la red de transporte. (Costo de conexión, gasoducto y gastos de AOM a 20 años)

(v) Seguridad

En el documento CREG 052 de 2011, se expuso el impacto del bypass en la seguridad de los sistemas y en la prestación misma del servicio. Esto se reitera:

“Los sistemas de distribución y de transporte implican claras responsabilidades relacionadas con seguridad para quienes los operan⁹. Ahora bien, un usuario particular que está inmerso en un sistema de distribución y que se conecta directamente a la red de transporte puede diluir esta responsabilidad frente a cualquier eventualidad referida a la seguridad del gasoducto que construya para conectarse al sistema de transporte, pudiendo afectar además del mismo sistema a la sociedad civil establecida por donde pasa el gasoducto referido a dicha conexión. Aspecto que no se puede controlar pues estos agentes privados no contarían con todos los requerimientos que hoy se exigen a los distribuidores y que se remuneran en la tarifa, como son la línea de atención de emergencias 24 horas y cuadrillas de personal para atender dichas emergencias. Es de anotar que a medida que se va permitiendo una migración masiva de usuarios con las características anotadas en el numeral 8 de este documento a las redes de transporte, prácticamente las ciudades quedarían con redes individuales de gasoductos inseguros y sin control alguno”.

(vi) Otros

Algunos agentes manifestaron la siguiente preocupación: “Si la industria contrata el suministro con un agente diferente al distribuidor puede que no obtenga transporte porque la capacidad del tubo se encuentra contratada a pesar de que exista la disponibilidad física (ya que lo estaban atendiendo) Esto lo hemos informado reiteradamente a la Comisión pero hasta el momento no conocemos qué medidas se han tomado al respecto. Es necesario solucionar este tema, porque hay pocas opciones de obtener suministro, ya que el consumidor no tiene capacidad de negociación con el distribuidor ni con el suministrador, de forma tal que termina comprando el gas al mismo distribuidor”.

Al respecto, es preciso mencionar que mediante Resolución CREG 151 de 2011 se sometió a consulta el proyecto de resolución por la cual se establecen medidas relacionadas con el uso de la capacidad de transporte contratada por distribuidores comercializadores por parte de usuarios no regulados”, mediante la que, transitoriamente

⁹ Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

y mientras se adoptan medidas definitivas en comercialización y respecto del mercado secundario de gas, se pretende mitigar este problema.

4. PROPUESTA A LA CREG

De acuerdo con lo anterior, se propone establecer condiciones para el acceso a los sistemas de transporte establecido actualmente en el Reglamento Único de Transporte (RUT) adoptado mediante Resolución CREG 71 de 1999¹⁰. Lo anterior, mediante la modificación del numeral 2.1.1. del RUT con las siguientes disposiciones, referentes al acceso a los sistemas de transporte por parte de usuarios conectados o que puedan conectarse a sistemas de distribución.

- Los Transportadores de gas natural por tubería no podrán autorizar el acceso a los gasoductos de su propiedad o que se encuentran bajo su control, a cualquier Usuario Regulado o Usuario No Regulado, que en el momento de la solicitud de conexión se encuentre conectado a un Sistema de Distribución o pueda conectarse a un Sistema de Distribución porque su sitio de consumo está dentro del Sistema de Distribución.
- Los Transportadores sólo podrán aceptar el acceso de un Usuario Regulado, atendido a través de un comercializador, o de un Usuario No Regulado conectado previamente a un Sistema de Distribución, o que se pueda conectar a un Sistema de Distribución porque su sitio de consumo está dentro del Sistema de Distribución, en el caso que como consecuencia de condiciones técnicas (flujo, presión, volumen, calidad del gas, entre otras), la demanda de dicho Usuario no pueda ser atendida por el distribuidor que le presta o le puede prestar el servicio.
- El Usuario que esté conectado o se pueda conectar a un Sistema de Distribución porque su sitio de consumo está dentro del Sistema de Distribución y que por las razones antes señaladas solicite el acceso al Transportador deberá presentarle a éste un documento expedido por el Distribuidor en donde se indiquen las razones técnicas del por qué no le es posible prestarle el servicio a dicho Usuario.
- Cuando se hace referencia al acceso a un Sistema de Distribución por parte de un usuario no regulado, se debe entender que esta expresión no incluye a los "Distribuidores-Comercializadores".
- Estas disposiciones se aplican a las conexiones de inmuebles o predios, sin importar cualquier modificación relativa a la propiedad, posesión, tenencia, usufructo, administración o similares que pueda ocurrir en relación con éstos.

5. ANÁLISIS EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 1340 DE 2009

En desarrollo de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto 2897 de fecha 5 de agosto de 2010, en el que determinó las autoridades que deben informar a la Superintendencia de Industria y

¹⁰ Incluidas sus modificaciones y adiciones

Comercio sobre los proyectos de acto administrativo que se proponen expedir con fines de regulación, así como las reglas aplicables para la rendición por parte de esa Superintendencia del concepto previo a que hace referencia el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. En desarrollo de lo establecido por el artículo 5° del Decreto 2897 de 2010, la Superintendencia de Industria y Comercio adoptó mediante Resolución 44649 de 2010 el cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios a que hace referencia el citado artículo del Decreto 2897 de 2010.

La CREG efectuó el análisis correspondiente, encontrando que no se hace necesaria su remisión a la Superintendencia de Industria y Comercio para los fines antes anotados.

A continuación se presenta el análisis efectuado por la CREG, con base en el cuestionario adoptado por la SIC:

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SIC

CUESTIONARIO EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS CON FINES REGULATORIOS

OBJETO PROYECTO DE REGULACIÓN: Por la cual se modifica el RUT

No. DE RESOLUCIÓN O ACTO:

COMISIÓN O ENTIDAD QUE REMITE: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGIA Y GAS, CREG

RADICACIÓN:

Bogotá, D.C. _____

No.	Preguntas afectación a la competencia	Si	No	Explicación	Observaciones
1.	¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:		x		
1.1	Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.		X		

W

21

1.2	Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.		X		
1.3	Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.		X		
1.4	Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.		X		
1.5	Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.		X		
1.6	Incrementa de manera significativa los costos:		X		
1.6.1	Para nueva empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados, o		X		
1.6.2	Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.		X		
2ª.	¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:		X		
2.1	Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.		X		
2.2	Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos		X		

WU

2.3	Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.		X		
2.4	Exige características de calidad de los productos, en particular si resultan más ventajosas para algunas empresas que para otras.				
2.5	Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.		X		
2.6	Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.		x		
2.7	Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.		X		
2.8	Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas-		X		
3ª.	¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:		X		
3.1	Genera un régimen de autorregulación o correulación.		X		
3.2.	Exige o fomenta el intercambio de información entre competidores o la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de las empresas.		X		

MO

21

3.3.	Reduce la movilidad de los clientes o consumidores entre competidores mediante el incremento de los costos asociados con el cambio de proveedor o comprador.		X		
3.4	Carece de claridad suficiente para las empresas entrantes sobre las condiciones para entrar u operar.		X		
3.5	Exime una actividad económica o a unas empresas estar sometidas a la ley de competencia.		X		
4.0	CONCLUSIÓN FINAL		X		

KW

21