



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS A LA
RESOLUCIÓN CREG-001 DE 2011**

DOCUMENTO CREG-084
19 de agosto de 2011

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

Tabla de contenido

1. ANTECEDENTES	43
2. ALCANCE	43
3. ANÁLISIS	44
3.1 Incentivos para GNL	44
3.2 Traslado de plantas térmicas	44
3.3 Garantías	45
3.4 OEF para plantas con GNI	46
3.5 Integración y competencia	48
3.6 Transición	50
4. RECOMENDACIÓN	51
5. BIBLIOGRAFIA	52
ANEXO: FORMULARIO COMPETENCIA SIC	53
Ilustración 1: Esquema de acumulación de garantías Res. 061/07	45
Ilustración 2: Garantía para evento de Gas Natural Importado	46

ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG-182 DE 2010

1. ANTECEDENTES

La Comisión de Regulación de Energía Gas, CREG, publicó para comentarios de los agentes y terceros interesados la Resolución CREG 182 de 2010 *“Por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general, “Por la cual se define una opción con gas natural importado para respaldar Obligaciones de Energía Firme del Cargo por Confianza” y el documento CREG 144 de 2010 “Respaldo de Obligaciones de Energía Firme con Gas Natural Importado”.*

Posteriormente la CREG publicó la Resolución CREG 001 de 2011, nuevamente para comentarios, con base en las observaciones a la Resolución CREG 182 de 2010, en la cual se ajustaron los temas que se consideraron pertinentes. El documento soporte de ésta resolución fue el Documento CREG 001 de 2011.

Una vez transcurrido el plazo para comentarios, se recibieron de los siguientes agentes y/o terceros interesados:

Entidad	Radicado
PoliObras	E-2011-001741
Termotasajero	E-2011-001651
Colinversiones	E-2011-001655
Emgesa	E-2011-001617
Termocandelaria	E-2011-001704
Epsa	E-2011-001660
Epm	E-2011-001665
Isagen	E-2011-001666
Gecelca	E-2011-001689
Promigas	E-2011-001709
Gas Natural	E-2011-001631
Ecopetrol	E-2011-001690
Naturgas	E-2011-001609
CNO-Gas	E-2011-001610
Acp	E-2011-001622
Andeg	E-2011-001656
Acolgen	E-2011-001654
Xm	E-2011-001669
Upme	E-2011-001707
CNO	E-2011-001742

2. ALCANCE

Hacer el análisis de los comentarios remitidos a la propuesta contenida en la Resolución CREG 001 de 2011.

3. ANÁLISIS

Para el mejor entendimiento y análisis de los comentarios, estos se agrupan por temas.

3.1 Incentivos para GNL

Comentario

1. Los incentivos para GNL implican redistribución de Cargo por Confiabilidad.
2. Aumento del Cargo por Confiabilidad.
3. Participación de la remuneración de la infraestructura vía el mercado de gas natural.

Respuesta

1. En ejercicio de sus funciones la Comisión debe hacer ajustes a la regulación que permitan asegurar el objetivo de garantizar la oferta energética eficiente. Las normas que se introducen con este proyecto propenden por la obtención del objetivo mencionado, respetado en todo caso las asignaciones hechas conforme a la regulación vigente.
2. La posibilidad de aumentar el Cargo por Confiabilidad fue analizada en el Documento CREG 001 de 2011.
3. La opción de gas natural importado para respaldar OEF del Cargo por Confiabilidad está planteada para plantas térmicas, dado que por las características de este tipo de demanda existen dificultades para conseguir la firma de contratos con los suministradores locales. La vinculación de otros sectores al mismo se podrá dar en la medida que se encuentre la necesidad de contar con estas alternativas para estos sectores.

3.2 Traslado de plantas térmicas

Comentario

1. La remuneración actual es suficiente incentivo.
2. Dar asignaciones por 5, 10 ó 20 años e incluir una prima adicional al Cargo.
3. Incrementar el tiempo para traslado a 4 años.

Respuesta

1. Entendemos que la remuneración actual debería ser suficiente incentivo para adelantar el traslado. Sin embargo, realizar esta tarea tiene costos que hacen que adelantarlos con el ingreso asegurado por solo de un año sea financieramente complicado. Por esta razón en el nuevo texto se propuso un incremento, limitado en el tiempo porque en el mediano y largo plazo pueden resultar otras alternativas más económicas, para lograr asegurar la energía del sistema.

2. Tal como se señaló en la respuesta en el punto 1, el incentivo tiene que ser limitado en el tiempo y considerando que en el mediano plazo se pueden encontrar otras alternativas.
3. Incrementar el tiempo de traslado a 4 años, significa que se va a pagar CxC a una planta que no va a dar confiabilidad por un largo período. Se trataría de una planta que no la requiere el sistema, dado que se tendrá que cubrir su obligación con otras plantas durante un largo período. Por otra parte, en ese plazo de cuatro años es posible que se construya un nuevo proyecto. Por lo tanto, prolongar el período de traslado más allá de un año no tendría sentido, desde el punto de vista de la confiabilidad que requiere el sistema.

3.3 Garantías

Comentarios

1. Definir un esquema creciente de garantías.
2. Sincronizar la fecha de entrega con el cronograma de asignaciones 2014-2015.
3. No acumular varias garantías.

Respuesta

1. El cronograma de la opción gas natural importado se ha sincronizado de tal manera que cuando los agentes se deciden por esta opción es porque realmente la requieren. Razón por la cual las garantías que se establecen buscan asegurar la posición que se quiere cubrir con la opción de gas natural importado para poder tener un proceso con un alto grado de certidumbre y confiabilidad sobre la energía que se oferte.
2. La entrega de las garantías se va a sincronizar con el cronograma de la subasta.
3. En lo que respecta a la acumulación de garantías, lo exigido en la Resolución CREG 061 de 2007 se presenta en la ilustración 2.



Ilustración 1: Esquema de acumulación de garantías Res. 061/07

Corresponde a cada agente adoptar las medidas para cumplir con los requerimientos de garantías establecidos en la regulación. Una alternativa para aquellas plantas o agentes que ya hayan constituido una garantía por alguna de las causas establecidas en el Reglamento de Garantías del Cargo

por Confiabilidad, es incluir en esta misma garantía el evento de suministro de gas del gas natural importado, tal como se tiene en la ilustración 3.

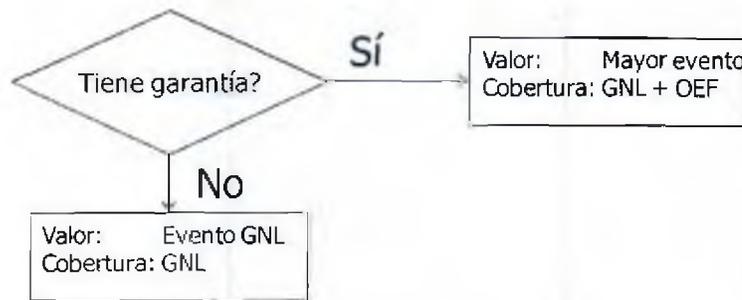


Ilustración 2: Garantía para evento de Gas Natural Importado

3.4 OEF para plantas con GNI

Comentarios

1. Cubrir atrasos en la construcción de la infraestructura de importación.
2. Dar asignaciones por 5, 10 ó 20 años.
3. Disminuir límite del 50% de GNI para acceder a la selección de los períodos máximos de asignación.
4. Crear un cargo adicional para pagar la infraestructura de importación.
5. Cumplimiento del RUT.
6. Aviso previo para la entrega del GNI.
7. Dar plazo adicional para la auditoria de los contratos.
8. Para el cumplimiento con el otro combustible no limitarlo solamente a los que tienen como único combustible GNI.
9. Considerar almacenamiento de GNI para pruebas y vincular a los otros usuarios para que sea financiado entre todos.
10. No utilizar pruebas de calentamiento y período de riesgo de desabastecimiento porque no se encuentran en una resolución definitiva.
11. Eliminar las pruebas aleatorias.

Respuesta

1. En la construcción de infraestructura con algún grado de complejidad, los cronogramas de trabajo tienen que prever las holguras necesarias para el cumplimiento de los plazos. Sin embargo, en algunos casos se pueden presentar atrasos, en ese sentido se propone que se aplique las mismas

reglas que se aplican los atrasos que no constituyen incumplimiento grave e insalvable en las plantas de generación.

Para poder implementar la anterior regla es necesario contar con una auditoría independiente y que los agentes que cubren OEF con la infraestructura de importación respalden sus OEF con la suscripción de contratos de respaldo con uno cualquiera de los anillos de seguridad y aporte garantías, conforme a lo definido en la Resolución CREG 061 de 2007.

2. En lo que respecta al período de asignación debemos tener en cuenta que en la regulación actual existen los siguientes períodos: i) plantas existentes con obras hasta 5 años, ii) plantas especiales hasta 10 años y iii) plantas nuevas.

Las plantas que se van a acoger a la opción del gas natural importado son plantas existentes que van a realizar un desarrollo para poder obtener el combustible necesario para recibir OEF. Por otro lado, con los incentivos definidos en la regulación vigente se han llevado a cabo diferentes desarrollos de infraestructura, en este orden de ideas se considera que desde el punto de vista de financiamiento de proyectos los plazos señalados en la regulación han sido apropiados.

Teniendo en cuenta lo anterior y dado que el caso en evaluación se asemeja a una planta con obras de cierta envergadura¹, se considera que las plantas que se acojan a la opción de gas natural importado podrían seleccionar el período de asignación de OEF según las opciones que defina la CREG en la Resolución de que trata el artículo 18 de la Resolución CREG 071 de 2006.

3. El límite de GNI para acceder a la selección del período de asignación permite tener una medida de proporcionalidad del incentivo dado frente al esfuerzo de la solución implementada por el agente. Es decir, no tendría sentido darle todo el incentivo a un agente que solamente se va a cubrir con GNI con un porcentaje inferior al 50%. En este último caso el agente puede acceder a la asignación normal, un año.

Lo que se busca con el incentivo es que el agente generador busque soluciones de mediano y largo plazo al problema del abastecimiento de combustible, por lo que se considera necesario mantener el porcentaje propuesto.

4. Este tema es semejante a la solicitud de incremento del CXC, el cual fue tratado en el Documento CREG 001 de 2011.
5. En cuanto al cumplimiento del RUT estamos de acuerdo que el gas natural importado que haga uso del Sistema Nacional de Transporte debe cumplir con esta norma, lo cual se señala expresamente en la Resolución.

¹ De acuerdo con la información del estudio del experto internacional David Ledesma y los estudios que han venido desarrollando los diferentes grupos de trabajo, se han cuantificado en el rango de los 150 a 300 MUSD, dependiendo del esquema que se implemente, para atender las necesidades de varias plantas cuyos ingresos anuales en el CxC, dependiendo del grupo, podrían estar entre los 130 a 200 MUSD.

6. Estamos de acuerdo en que debe haber un aviso previo para traer el gas natural importado, el cual se reglamentará con las medidas para períodos de riesgo de desabastecimiento y racionamiento.
7. La experiencia en las auditorías del Cargo por Confiabilidad ha mostrado que es un mecanismo expedito que se puede contratar por los agentes muy ágilmente. Por lo tanto, no se encuentra necesario ampliar los plazos por la actividad de la auditoría.
8. Se acoge la sugerencia de disminuir el porcentaje mínimo para la verificación del cumplimiento y se propone que sea coherente con el porcentaje para acceder a la selección del período máximo de asignación.
9. La infraestructura para gas natural importado incorporando almacenamiento o no, es una decisión de los agentes que deseen a acogerse a la opción. La vinculación de otros usuarios en el costo del proyecto de almacenamiento es una decisión que va a depender del abastecimiento. Hasta ahora los estudios han mostrado que los problemas de abastecimiento se presentan cuando se atiende elevados consumos de la generación térmica.
10. Para dar claridad, en la resolución definitiva se incluirá la definición de período de riesgo de desabastecimiento, la cual se requiere para dar la flexibilidad del cumplimiento de la OEF en período fuera de situaciones críticas con combustibles alternos.
11. De acuerdo con la experiencia que se ha tenido con disponibilidad de las plantas, no es conveniente eliminar las pruebas aleatorias de disponibilidad de que trata la Resolución CREG 085 de 2007.

3.5 Integración y competencia

Comentarios

1. Para el caso de la importación de gas por gasoducto, se debe hacer compatible con la situación ya definida en el caso de los productores comercializadores que tienen derechos contractuales sobre este gas.
2. En lo que respecta al transporte y distribución de GN se dice: i) permitir la negociación directa de gas importado a distribuidores – comercializadores y ii) *permite integración de las actividades de transporte y distribución.*
3. Permitir gas de Venezuela.
4. Definir esquemas de comercialización de gas ocasional.
5. Afecta posibilidad de respaldo futuro de productores con el mercado internacional.
6. Reglamentar comportamiento y no concentración.
7. Afecta la Libertad de Empresa.
8. Va en contravía del decreto 3428 de 2003.

9. No regular importación de gas natural en una resolución del Cargo por Confiabilidad.
10. Atentan contra la seguridad de suministro local en el sentido de que los productores que conocen y trabajan en el país hoy pueden optar por importar gas para desarrollar el mercado, o inclusive para respaldar contratos de producción local.

Respuesta

1. La regulación propuesta no define prohibición a la importación de gas por gasoducto de productores comercializadores que tienen derechos contractuales sobre este gas. Lo que define la propuesta de reglamentación es una nueva opción para respaldar Obligaciones de Energía Firme, OEF. En la resolución definitiva se aclarará este concepto.
2. En lo que respecta a la participación de transportadores y distribuidores y el riesgo de integración que afecte a los productores locales, se encuentra que este riesgo se da en la medida que un agente tenga posición a nivel local y a nivel internacional, pudiéndose presentar el hecho de que se afecta el mercado local y los precios a los usuarios no tenga un referente de mercado sino que resulten de la estrategia comercial de la empresa con doble posición.

En ese sentido la CREG va a estudiar el tema para controlar los riesgos señalados mediante la implementación de un proceso competitivo, en donde participe las oferta local y la internacional, se asignen cantidades y se define el precio a los usuarios regulados. Con el mecanismo anterior, se tendría un esquema eficiente para atender a los usuarios regulados.

3. Teniendo en cuenta que lo que se busca es la confiabilidad para la atención de la demanda de energía eléctrica para un período específico, el suministro debe tener certeza, tal como la que se esperaría de un mercado líquido. En ese sentido la utilización del gas de Venezuela puede ser una alternativa que a ser considerada en la medida que se tenga mayor certeza de las cantidades a ofertar, el precio y la confiabilidad del suministro, aún en condiciones críticas y durante los mantenimientos de las fuentes de suministro.

De acuerdo con lo anterior, se considera pertinente mantener la recomendación del Documento CREG 001 de 2011.

4. La comercialización del gas ocasional y mercado secundario, fueron analizados en el Documento CREG 001 de 2011.
5. Teniendo en cuenta que la propuesta se limita al gas natural importado **para respaldar OEF del Cargo por Confiabilidad**, no encontramos que se esté afectando la posibilidad de respaldo futuro de productores con el mercado internacional.
6. Tal como se mostró el Documento CREG 001 de 2011, el mercado de suministro de gas natural en Colombia es altamente concentrado, situación que no es conveniente para los usuarios, tal como se ha señalado en la literatura especializada y se ha evidenciado en la práctica.

El tema de regular comportamiento y no concentración, ha mostrado tener problemas, dada la asimetría de información entre el regulador y el regulado, lo que impide hacer un adecuado control del comportamiento de los agentes.

De acuerdo con las recomendaciones de los expertos, una de las alternativas de mejores resultados es promover mercados más competitivos, situación que es ratificada por las Leyes 142 y 143 de 1994 cuando le define a la CREG la función de promover la competencia. En ese sentido, la regulación de la estructura de los mercados es una de las principales herramientas para lograr este objetivo de lograr mercados competitivos.

7. Desde la Constitución Política y las leyes 142 y 143 de 1994, como también lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, está previsto que el ámbito de la autonomía privada de la voluntad y la libertad de empresa, no tienen el mismo alcance en las distintas actividades económicas. Existen algunas de estas actividades en las que por las condiciones reales del mercado hay suficiente competencia como para que éste funcione como un instrumento eficaz para la asignación eficiente de los bienes o servicios; otras en las cuales el mercado presenta fallas o imperfecciones que ameritan la intervención del Estado para corregirlas o eliminarlas estableciendo límites, restricciones, en fin, regulando, vigilando y controlando; y otras que se desarrollan principalmente bajo ambientes monopolísticos, en las cuales puede ser necesaria la regulación estatal con mayor intensidad. En este contexto la libertad de empresa no es absoluta y por el contrario se encuentra sometida al bien común que es lo que se persigue con la intervención del Estado, en este caso del regulador, en las actividades económicas.

En todos estos casos, como manda el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, es necesaria la intervención de la regulación 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.

8. Se ajusta la resolución definitiva eliminando el requisito dado que en el Decreto 2100 de 2011 se define la libertad de acceso a la infraestructura de importación.
9. Se reitera la respuesta dada en el punto 8.
10. Ver respuesta al punto 8.

3.6 Transición

Comentarios

1. Permitir negociación con productores.
2. Definición de la transición antes de la definición del Gas Natural Importado.
3. Implementar soluciones para los contratos que finalizan entre el 2012-2013.

Respuesta

Tal como se señaló en el Documento CREG 001 de 2011 la CREG viene trabajando el tema y se pronunciará en regulación independiente en la oportunidad requerida, momento en el cual se tendrán en cuenta estos comentarios.

4. RECOMENDACIÓN

Se recomienda a la Comisión incorporar los ajustes propuestos en el presente documento a la resolución sobre Gas Natural Importado.



5. BIBLIOGRAFIA

- [1] Comisión de Regulación de Energía y Gas, Documento CREG-144 de 2010, "*Respaldo de Obligaciones de Energía Firme con Gas Natural Importado*", diciembre 2010.
- [2] Comisión de Regulación de Energía y Gas, Resolución CREG-182 de 2010, "*Por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general, "Por la cual se define una opción con gas natural importado para respaldar Obligaciones de Energía Firme del Cargo por Confiabilidad"*", diciembre 2010.
- [3] Comisión de Regulación de Energía y Gas, Documento CREG-001 de 2011, "*Respaldo de Obligaciones de Energía Firme con Gas Natural Importado*", febrero 2011.
- [4] Cramton, P., "*Auctioning Long-term Gas Contracts in Colombia*", diciembre 2008.
- [5] Harbord, D., "*Upstream Issues in Colombia Gas Supply*", abril 2010.
- [6] Unidad de Planeación Minero-Energética, "*Boletín Estadístico de Minas y Energía 1990-2010*".

ANEXO: FORMULARIO COMPETENCIA 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: OPCIÓN CON GAS NATURAL IMPORTADO PARA RESPALDAR

OBLIGACIONES DE ENERGÍA FIRME DEL CARGO POR CONFIABILIDAD

No.	Preguntas afección a la competencia	Si	No	Explicación
1ª.	¿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:			
1.1	Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.		X	
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:			
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:			
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		X	

	distribuir o comercializar sus productos				
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.		X		
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		Para incentivar el desarrollo de la nueva infraestructura de importación de Gas Natural se requiere asegurar a las empresas que lo van a realizar, un esquema de ingresos definido por periodo suficiente para financiar el proyecto.	
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:				
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		Teniendo en cuenta que la infraestructura de importación sólo el viable en una cantidades importantes, se permite que la empresas hagan un desarrollo conjunto de tal forma que se logre la consecución del gas natural a los precios más eficientes, lo que deberá repercutir en precios competitivos de la confiabilidad de la atención de la demanda de energía eléctrica.	
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				La reglamentación define una	

	CONCLUSION FINAL		opción para asegurar el suministro del combustible gas natural a plantas térmicas, permitiendo la construcción de infraestructura de importación por nuevos agentes.	
--	-------------------------	--	--	--

