

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)
25/09/2007 11:07:46

No. RADICACION 1-2007-000876
No. FOLIOS ANEXOS
Para Respuesta o Adicionales Cite No. de Radicación



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

LÍMITES A LA INTEGRACIÓN HORIZONTAL DE LAS ACTIVIDADES DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN MINORISTA DE GAS NATURAL

(Documento de Consulta)

**DOCUMENTO CREG-061
SEPTIEMBRE 21 DE 2007**

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

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	6
2. ANTECEDENTES REGULATORIOS.....	6
3. SITUACIÓN ACTUAL.....	8
3.1. Actividad de Comercialización.....	8
3.1.1. Estructura de Mercado	8
3.1.2. Concentración del Mercado.....	9
3.2. Actividad de Distribución	14
4. PROPUESTA REGULATORIA	14

LÍMITES A LA INTEGRACIÓN HORIZONTAL DE LAS ACTIVIDADES DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN MINORISTA DE GAS NATURAL

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión de Regulación de Energía y Gas somete a consideración de agentes y terceros interesados un proyecto de resolución cuyo propósito es adaptar disposiciones relacionadas con la regulación de estructura de las actividades de distribución y comercialización minorista en el mercado de gas natural.

En este documento se analiza la regulación vigente en materia de integración horizontal, la estructura actual del mercado mayorista de gas natural y se exponen los argumentos económicos que justifican la necesidad de modificar los límites existentes para adaptarla a las condiciones vigentes de prestación del servicio público.

2. ANTECEDENTES REGULATORIOS

En materia de integración horizontal de la actividad de distribución, la Resolución CREG-071 de 1998 estableció:

ARTÍCULO 3º. LÍMITES A LA PARTICIPACIÓN EN EL NEGOCIO DE DISTRIBUCIÓN. *Al primero de enero del año 2015, ninguna empresa podrá atender ni directa, ni indirectamente, más del 30% del número de usuarios del mercado de distribución, el cual se calculará de acuerdo con el cociente que resulte entre dividir el número de usuarios que atiende la empresa y el número total de usuarios del país.*

Las empresas que a la fecha de expedición de la presente resolución tengan una participación en el mercado superior a aquella que se determina en el presente artículo, no podrán expandir sus sistemas de distribución a través de compras de participación accionaria mayoritaria u otros mecanismos de control, en otras sociedades que estuvieren constituidas o que se constituyeren en el futuro.

En cuanto a la actividad de comercialización, la Comisión determinó algunas normas para la comercialización a plantas termoeléctricas y a usuarios finales distintos a termoeléctricas e industria petroquímica.

ARTÍCULO 4º. LÍMITES A LA COMERCIALIZACIÓN A LAS PLANTAS TERMOELÉCTRICAS. *Sin perjuicio de las reglas que pueda posteriormente dictar la Comisión en ejercicio de sus funciones legales de promoción de la competencia en el sector del Gas Combustible, la Comercialización de Gas Natural a empresas de generación eléctrica a base de gas natural, no tendrá límites de participación en el mercado.*

ARTÍCULO 5º. LÍMITES A LA COMERCIALIZACIÓN DE GAS NATURAL. *Ninguna persona o empresa podrá tener más del 25% del volumen transado en el mercado de*

comercialización a usuarios finales, regulados y no regulados, excluyendo el gas comercializado para generación eléctrica, materia prima de industria petroquímica y consumo propio del productor. Este porcentaje se calculará dividiendo la cantidad de gas vendida por la empresa medida en volumen, y el total de gas vendido en el país, excluyendo en ambos casos el gas consumido por las plantas térmicas, materia prima de la industria petroquímica y por los productores para su consumo propio.

Para el cálculo de la participación de una empresa en las actividades de distribución y comercialización, en el Artículo 8 de la misma resolución la CREG estableció que emplearía el concepto de vinculación económica y de beneficiario real:

ARTICULO 8°. APLICACIÓN DE LA VINCULACIÓN ECONÓMICA Y DE BENEFICIARIO REAL. *Para efectos de determinar la participación de una empresa en el mercado, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución CREG 057 de 1996 y la presente resolución, se tendrá en cuenta el concepto de vinculación económica de la manera como se determina en la legislación comercial y tributaria, y el de beneficiario real que se establece en la presente resolución.*

Por otra parte, el Ministerio de Minas y Energía estableció en el Decreto 3429 de 2003 que la Comercialización de gas natural a usuarios regulados seguiría 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:

“Artículo 2°. 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 3° del presente Decreto”.*

“Artículo 3°- Comercialización de Gas Natural Competida. *Para efectos del presente Decreto se considera que la actividad de Comercialización de gas natural desarrollada por los Productores y los Agentes Importadores es competida, cuando la Comisión de Regulación de Energía y Gas lo determine a partir de análisis que consideren índices reconocidos de competencia que involucren el número de Productores - Comercializadores y Agentes Importadores, la posición de dichos agentes en el mercado, su nivel de competencia; así como la madurez del mercado secundario de gas natural, la existencia de sistemas de información a los usuarios, la disponibilidad de infraestructura de transporte de gas natural y demás factores que encuentre pertinentes”.*

De otro lado es de anotar que el Parágrafo 1 del Artículo 37 de la resolución CREG-11 de 2003, establece que se permite operaciones de compra-venta de gas entre Comercializadores siempre y cuando el costo de dicha venta no exceda el precio de adquisición de gas combustible por parte del comercializador que realice la venta.

“Artículo 37. OBLIGACIÓN DE COMPRAR GAS COMBUSTIBLE EN CONDICIONES DE LIBRE CONCURRENCIA. De conformidad con lo dispuesto en los Artículos 35, 73.16 y 74.1 de la Ley 142 de 1994, los Comercializadores de gas combustible por redes de tubería a Usuarios Regulados, deben hacer uso de reglas que aseguren procedimientos abiertos de compras de gas, igualdad de condiciones entre los proponentes y su libre concurrencia teniendo en cuenta las fuentes disponibles y la oferta de cualquier Productor-Comercializador o Comercializador.

.....

Parágrafo 1: Se permitirá operaciones de compra-venta de gas con destino al mercado de Usuarios Regulados, entre Comercializadores que tengan interés económico, en los términos definidos en la Resolución CREG-071 de 1998, o aquellas que la modifiquen, sustituyan o complementen, siempre que el costo unitario de dicha venta entre Comercializadores, no exceda el precio de adquisición de gas combustible por parte del comercializador que realice la venta.”

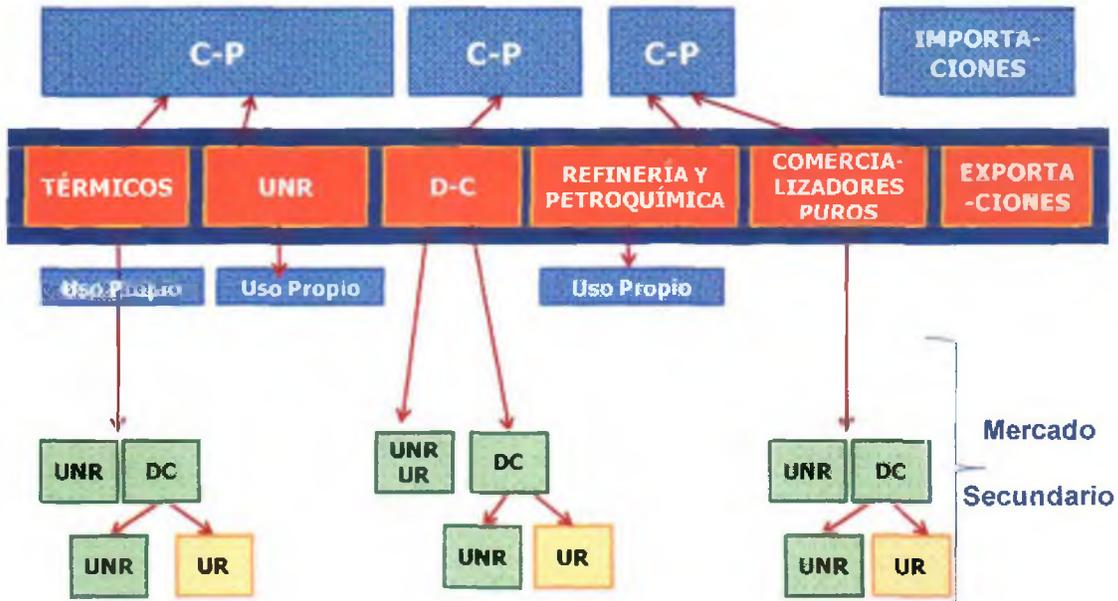
3. SITUACIÓN ACTUAL

3.1. Actividad de Comercialización

3.1.1. Estructura de Mercado

La Figura 1 representa la estructura del mercado de gas natural en sus relaciones de producción, compraventa y suministro de gas al usuario final.

Figura 1. Estructura de la Comercialización de Gas



En la parte superior se observa que el mercado primario es constituido desde el lado de la oferta por los comercializadores productores y las importaciones futuras y del lado de la

demanda por los generadores térmicos, los usuarios no regulados, refinería y petroquímica, comercializadores puros, distribuidores-comercializadores (D-C) y las exportaciones, quienes utilizan ese gas para consumo propio o para comercializarlo.

En relación con el mercado secundario, se encuentra que algunos agentes además de vender el gas adquirido en el mercado primario a usuarios finales, también lo venden a distribuidores-comercializadores y que otros comercializadores solo se dedican a la actividad de intermediación sin atender demanda final.

Si bien el Decreto 3429 de 2003 ha definido la Comercialización de Gas Natural como “la actividad complementaria al servicio público domiciliario de gas natural, que consiste en la compraventa o suministro de gas natural a título oneroso”, es posible distinguir dos tipos de comercializadores: a) los comercializadores de gas mayoristas en el que participan los productores-comercializadores y b) los comercializadores minoristas donde actúan los comercializadores, los distribuidores-comercializadores, generadores e inclusive usuarios no regulados.

3.1.2. Concentración del Mercado

Los límites a la participación de un agente en el mercado tienen como objetivo esencial la promoción de la competencia induciendo a la existencia de un número plural de competidores.

Utilizando el Índice (Herfindal-Hirshman)¹, para analizar el grado de concentración desde el lado de la oferta y considerando solamente los contratos en firme del año 2007 reportados a la Comisión se encontró que a nivel nacional, hay una elevada concentración de la producción nacional como se puede ver en el cuadro 1.

Cuadro 1. Concentración de la oferta en el mercado nacional. Año 2007

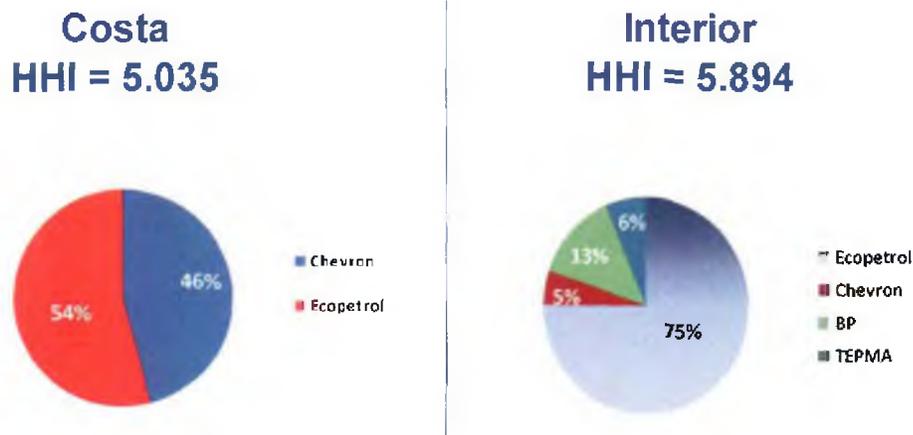
P-C	MBTUD -2007	% PARTICIPACIÓN
TEPMA	372.276	3,5%
BP	778.980	7,4%
CHEVRON PETROLEUM COMPANY	1.964.664	18,6%
ECOPETROL	7.433.192	70,5%
TOTAL	10.549.112	
HHI		5.379

De otro lado, analizando la concentración por grupo regional de campos agrupando los del interior (Cusiana, Cupiagua, Payoa, Montañuelo, Lisama, Pauto, Floreña, Opón, la Cira, Cantagallo y Llanito) y los de la Costa Atlántica (Guajira) y considerando los

¹ Este índice se calcula como la suma al cuadrado de las participaciones en el mercado de cada uno de los agentes. (Tirole, 1998). Un índice mayor o igual a 1.800 puntos significa que el mercado se encuentra moderadamente concentrado.

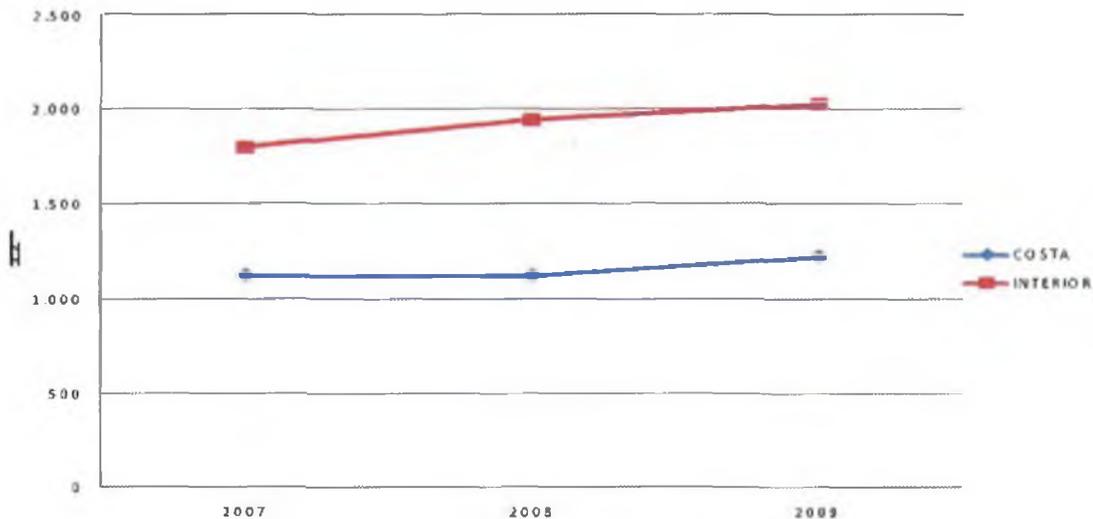
contratos de suministro de gas en firme, se encontró que la concentración de la oferta no difiere a los resultados encontrados a nivel nacional, como se observa en la Figura 2.

Figura 2. Concentración de la Oferta por Grupo Regionales de Campos – 2007



Con este mismo criterio, se analizó la concentración de la demanda encontrando que, contrario a la oferta, los índices para el año 2007 estuvieron por debajo de los 1.800 puntos, esto explicado por la existencia de numerosos agentes que se disputan el gas, como se muestra en la Figura 3.

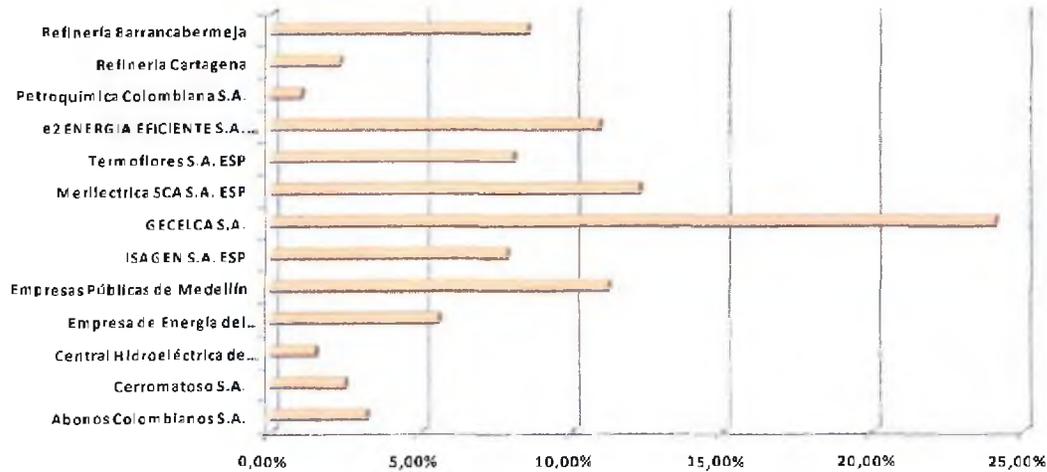
Figura 3. Concentración de la Demanda por Grupo Regionales de Campos 2007-2009



En Costa, los generadores térmicos compran 74% del volumen de gas transado mediante contratos en firme, seguido por los comercializadores independientes y la compra para el uso propio de las refinerías y petroquímica.

La Figura 4 muestra todos los compradores en Costa, donde Gecelca es el agente con mayor participación (25%).

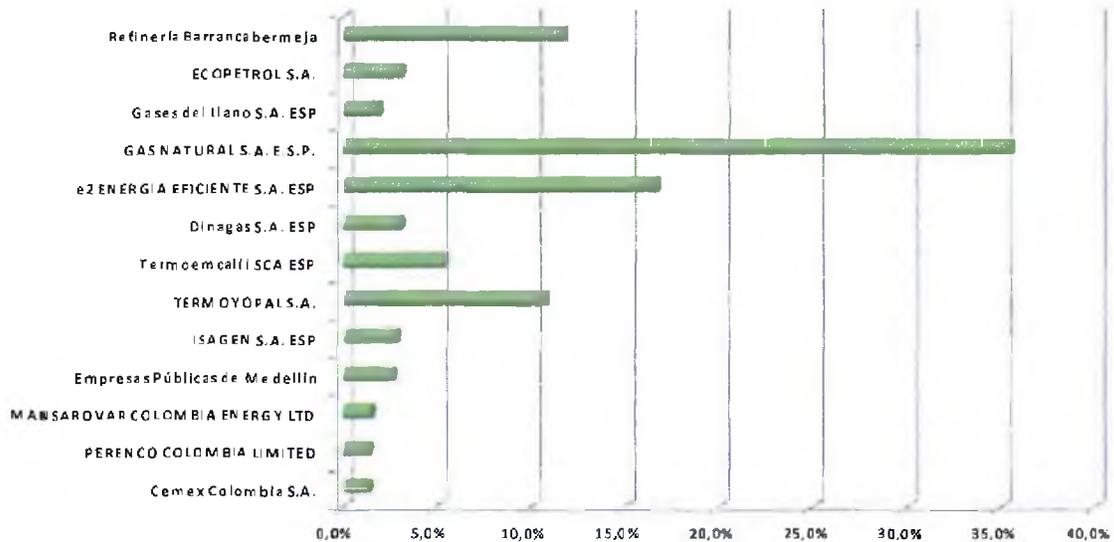
Figura 4. Concentración de la Demanda Costa – 2007



En el Interior, los comercializadores de gas (integrados e independientes) compran el 55% del volumen de gas transado mediante contratos en firme, seguido por los generadores térmicos, el uso propio de las refinerías y petroquímica y los usuarios no regulados.

La Figura 5 muestra todos los compradores en Interior, donde Gas Natural es el agente con mayor participación (35%).

Figura 5. Concentración de la Demanda Interior – 2007



De acuerdo con lo anterior, se observa que existe una alta concentración de la oferta y del lado de la demanda se observa una concentración moderada dado que existen varios agentes que compran al comercializador productor. Adicionalmente se identifica que muchos de los comercializadores-distribuidores no compran directamente el gas, sino que acuden a otros comercializadores.

Presumiblemente lo anterior puede explicarse, porque a medida que se adquieren mayores cantidades de gas en el mercado se pueden obtener mejores precios. De otra parte, si se considera que en el caso del sector de gas donde básicamente muy pocos agentes tienen el poder de mercado por el lado de la oferta, la agregación de las demandas permite contrarrestar de alguna manera dicha situación.

A nivel internacional, esta situación ha motivado a flexibilizar la utilización de límites a la participación máxima de un agente en el mercado, como mecanismo para impulsar la competencia. Sobre este aspecto, Galbraith², indica:

"...The idea that buyer concentration may constitute a potentially critical ingredient of market structure was first expressed by Galbraith (1952) whose theory of "Countervailing Power" argues that high seller concentration induces buyers to grow larger in order to neutralize the power of the seller by compelling them to conformer the consumer wants and to hold prices near cost. To date, despite its intuitive appeal, Galbraith's contention that "[i]n the typical modern market of a few sellers, the active restraint is provided not by competitors but from the other side of the market by strong buyers" has not found much support on a theoretical level. No formal mode has been developed to explain the mechanism of how the neutralization of original monopoly power through increased concentration and power on the other side of the market is supposed to improve economic performance and efficiency stigler's major criticism that the countervailing power hypothesis lacks in rational, logical development and thus is "a dogma, not a theory remains valid..."

A countervailing power that is exercised on the consumer's behalf fulfills a valuable, indispensable regulatory function as a check and balance against original monopoly (or oligopoly) power and may hence act as a complement to –if not substitute for – antitrust legislation. Failure to perceive this important role has serious consequences: it may lead authorities to direct antitrust enforcement against countervailing rather than original power..."

No obstante, las posibles ventajas de la intermediación del gas pueden no ser necesariamente trasladadas al usuario final regulado, siendo éste último quien podría estar pagando un costo adicional no justificado por la gestión del agente que realiza la

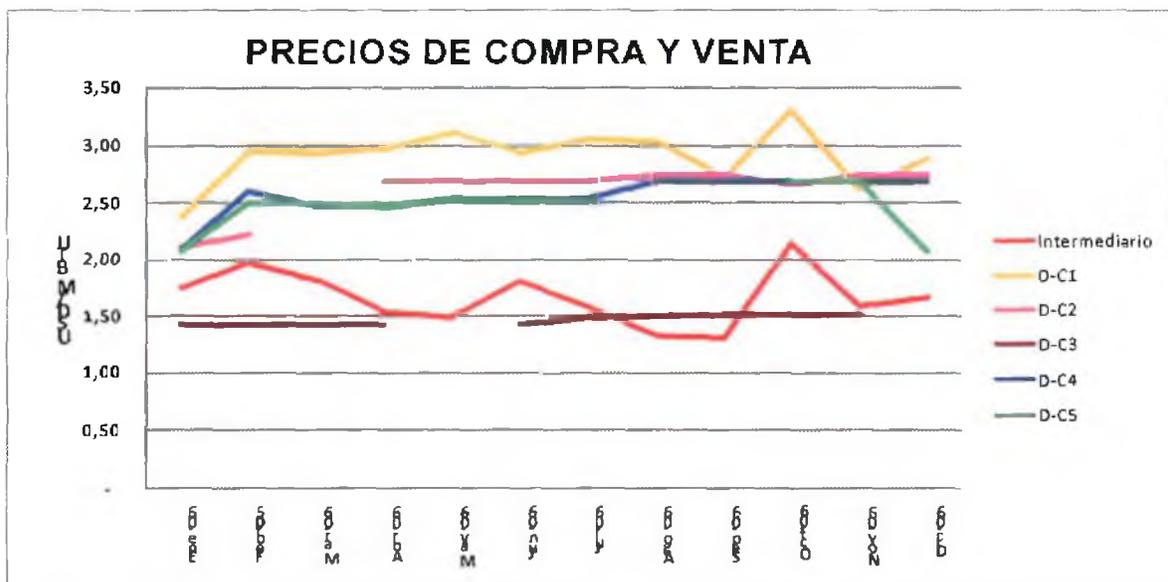
² Galbraith, John Kenneth, "American Capitalism, The concept of Countervailing Power" (Boston: Houghton Mifflin Co. 1952).

intermediación entre el productor-comercializador y el distribuidor-comercializador que le presta el servicio. Al respecto, Schumacher³, cita lo siguiente:

“..Having established that countervailing power provides an active restraint on the exercise of seller power, especially in consumer goods industries, the question remains unanswered as to who ultimately benefits: the strong buyer or the consuming public? Whether consumers are the primary beneficiaries of countervailing power clearly depends on whether or not the power on the buyer side is coupled with a lack of market power on the resale side, a situation that is most likely to prevail in retailing where large chains or department stores enjoy considerable bargaining power as buyers but are nonetheless constantly under the threat of competitive pressure from already existing or newly appearing rivals...”

Un ejemplo extraído de las estadísticas de los precios de compra venta de gas a usuarios regulados disponibles en la Comisión, que relaciona los precios de compra al productor por parte de un intermediario y los precios de venta a los diferentes distribuidores-comercializadores puede observarse en la siguiente figura.

Figura 6. Precios de compra y venta de intermediación



Es de anotar, que aunque la Resolución CREG 011 de 2003, en el Parágrafo 1° del Artículo 37, permite las operaciones de compra-venta de gas con destino al mercado de Usuarios Regulados, entre Comercializadores que tengan interés económico, el costo unitario de dicha venta entre Comercializadores, no debe exceder el precio de adquisición

³ Shumacher Ute, "Buyer Structure and Seller Performance in U.S. Manufacturing Industries" (The Review of Economics and Statics, Vol. 73, No. 2 (May, 1991), pp 277-284).

de gas combustible por parte del comercializador que realice la venta, conforme el ejemplo anterior, dicha disposición no se está cumpliendo.

Por otra parte, el límite definido en la Resolución CREG 071 de 1998 del 25% en volumen transado en el mercado de comercialización a usuarios finales, regulados y no regulados podría ser incompatible con lo establecido en el Decreto 3429 de 2003, puesto que la comercialización a usuario regulado es exclusiva del distribuidor y por dicha obligación esta es una demanda no disputable por parte de otros comercializadores.

3.2. Actividad de Distribución

En general, las actividades de redes son considerados monopolios naturales por la presencia de economías de escala y por las cuantiosas inversiones que hacen ineficiente la duplicación de estos activos. La distribución de gas, no es ajena a ello, por cuanto por definición se refiere al transporte de gas combustible a través de redes de tubería, desde las Estaciones Reguladoras de Puerta de Ciudad, o desde un Sistema de Distribución, hasta la conexión de un usuario.

Por tal razón, desde el punto de vista económico, el distribuidor esperaría ser el único agente en atender su mercado geográfico.

De esta manera, en la medida que se restrinja las estrategias de crecimiento del o los distribuidores, las señales regulatorias para asegurar la expansión eficiente de las redes de gas puede verse truncado.

Conforme la regulación vigente, se encuentra que el límite del 30% en el número de usuarios atendidos en relación con los usuarios totales del país, ya ha sido superado por algunas empresas sobre todo si se tiene en cuenta que existen mercados que presentan altas densidades frente a otros.

4. PROPUESTA REGULATORIA

Teniendo en cuenta la situación actual del sector se considera necesario hacer reformas relacionadas con la regulación de estructura para la actividad de distribución y comercialización de gas natural con el fin de:

- En el caso de la distribución: Propiciar la ampliación de la cobertura de la infraestructura de distribución y aprovechar las economías de escala.
- En el caso de la comercialización minorista: Contribuir a un mejor funcionamiento del mercado mayorista de gas natural, asegurando que los beneficios de las compras agregadas de demanda vayan al usuario, sin desestimular al comercializador. Para contribuir al logro de estos beneficios y mitigar los efectos de la concentración a nivel de vendedores en el mercado mayorista

- Así mismo, se proponen acciones futuras para mejorar los procedimientos actuales de compra de gas.

- **Actividad de Distribución**

Dado que la actividad de distribución es un monopolio natural no se considera necesario mantener límites a la participación de dicha actividad⁴. De otra parte y teniendo en cuenta que en la actualidad el distribuidor es comercializador de gas en el mercado donde está tendida su red, la liberalización del límite en distribución no afectaría la competencia en comercialización por la atención de usuario no regulado en la medida que existen disposiciones que reglamentan el libre acceso a las redes, así como cargos de acceso únicos que garantizan neutralidad frente al comercializador que los atiende esté o no integrado con el distribuidor.

Por lo tanto, se propone eliminar el límite establecido en la Resolución CREG 071 de 1998.

- **Actividad de Comercialización**

Para la actividad de comercialización se propone:

- a) Teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 3429 de 2003 que otorga la exclusividad al distribuidor para que de manera conjunta con el comercializador atienda a usuario regulado, se propone eliminar transitoriamente el límite del 25% en el volumen transado en el mercado de comercialización a usuarios finales, regulados y no regulados por considerar que estas dos medidas son incompatibles.
- b) Establecer la diferencia entre comercializador mayorista de gas y comercializador minorista dado que por la estructura del sector de gas se tratan de dos agentes que operan en mercados diferentes.
- c) En la comercialización minorista aplicar un límite de participación en las compras de gas cuando se disminuya la concentración en la oferta. Esto considerando que en la actualidad la oferta en el mercado primario se encuentra altamente concentrada y se hace necesario tener una demanda que sea suficientemente fuerte para nivelar la negociación. De acuerdo con la teoría es más fácil mitigar el poder del mercado de los vendedores cuando la demanda se encuentra concentrada (Motta, 2004)⁵. Motta en su libro indica que:

"The ability of a firm to charge high prices also depends on the degree of concentration of the buyers. A firm is clearly more free to exert market power if it faces a large number of dispersed consumers or buyers than if it faces one or few

⁴ Lo anterior también es consistente con disposiciones adoptadas recientemente para el sector eléctrico en relación con los límites de participación en la actividad de distribución, mediante Resolución CREG-001 de 2006.

⁵ Motta Massimo, Competition Policy: "Theory and Practice" Cambridge University Press, 2004.

strong buyers. A strong buyer can make use of its bargaining power to stimulate competition among sellers, (...)"

- d) Teniendo en cuenta que los beneficios de la concentración de la demanda expuestos en el literal anterior presumiblemente no son actualmente trasladados al usuario como se mostró en el numeral 3 del presente documento, se propone regular el margen de intermediación que se traslada al usuario regulado por la compra y venta de gas realizada a través de un agente diferente al comercializador que atiende directamente al usuario; pero con el cual tiene vinculación económica.

De esta manera, el margen de intermediación por la gestión de compra y venta de gas destinado a usuarios regulados será pactado entre las partes y en caso de tener vinculación económica, deberá ser cubierto con el margen de comercialización establecido en la Resolución CREG 011 de 2003 o aquella que la modifique o sustituya.

- **Medidas estructurales**

Para promover la competencia en el sector del gas natural es necesario que se adopten medidas tales como la organización de los procedimientos de compra utilizados actualmente por los comercializadores de gas, así como la implementación de sistemas de información sobre condiciones de suministro y transporte de gas.

Una vez dichos procedimientos de compra se organicen, se disminuya la concentración de la oferta y se den condiciones de competencia, es necesario que la Comisión revise las medidas propuestas en este documento en relación con los límites de la comercialización minorista.