



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**PROPUESTA PARA REGULAR EL ACCESO A
LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE POR
PARTE DE USUARIOS CONECTADOS O QUE
SE PUEDAN CONECTAR A SISTEMAS DE
DISTRIBUCIÓN**

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

DOCUMENTO CREG-052

20 de abril de 2011

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

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	13
2.	ANTECEDENTES	14
2.1.	Gas Natural S.A. ESP (Radicados CREG E-2009-007888 y E-2009-008235)...	14
2.2.	Gases del Caribe S.A. ESP (Radicado CREG E- 2010-002672).....	17
2.3.	Empresas Públicas de Medellín ESP (Radicado CREG-E-2009-009552)	18
3.	DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL	22
4.	INCENTIVOS PARA LA MIGRACIÓN	23
5.	CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL 'BYPASS'	23
6.	CONSIDERACIONES GENERALES	24
6.1.	OBJETO DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE Y DE LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN	24
6.2.	CARACTERÍSTICA DE LOS SISTEMAS DE REDES	25
6.3.	METODOLOGÍAS DE REMUNERACIÓN.....	26
6.3.1.	SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN	26
6.3.2.	SISTEMAS DE TRANSPORTE	26
7.	COMPOSICIÓN DEL MERCADO DE DISTRIBUCIÓN	27
8.	POSIBLES USUARIOS DEL 'BYPASS'	27
9.	IMPACTOS DEL 'BYPASS'	28
9.1.	Impactos para el Distribuidor.....	28
9.2.	Impactos para el Transportador	28
9.3.	Impactos para los Usuarios conectados a las redes de distribución.....	28
9.4.	Impacto sobre el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.	29
9.5.	Impacto del bypass en la seguridad de los sistemas y el servicio	29
10.	CONCLUSIONES	29
11.	PROPUESTA REGULATORIA	31
12.	BIBLIOGRAFIA	32

**PROPUESTA PARA REGULAR EL ACCESO A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE POR PARTE DE USUARIOS CONECTADOS O QUE SE PUEDAN CONECTAR A SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN.
(Modificación al numeral 2.1.1 del RUT Resolución CREG 071 de 1999)**

1. INTRODUCCIÓN

Los numerales 2.1 y 3 del Reglamento Único de Transporte de Gas Natural Resolución CREG 071 de 1999 desarrollan el tema de acceso y conexiones al Sistema Nacional de Transporte.

El numeral 2.1.1 establece lo siguiente:

“2.1.1 Compromiso de Acceso

Todo Transportador debe garantizar el acceso a los Sistemas de Transporte y a los servicios de transporte, de forma no discriminatoria y de acuerdo con lo establecido en el presente RUT.

Los Transportadores de Gas Natural por tubería permitirán el acceso a los gasoductos, de su propiedad o que se encuentren bajo su control, a cualquier Productor-comercializador; Distribuidor; Usuario No Regulado, Usuario Regulado (no localizado en áreas de servicio exclusivo) atendido a través de un Comercializador, Almacenador; y en general a cualquier Agente que lo solicite. Dicho acceso deberá ofrecerse a cualquier Agente en las mismas condiciones de calidad y seguridad establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a esta materia, así como en el RUT y demás reglamentos que expida la Comisión”.

Algunos usuarios con demandas considerables y que se encuentran conectados a la red de distribución han encontrado como una opción para reducir costos, realizar una conexión directamente a gasoductos de transporte. Esto se conoce generalmente como un 'bypass' de distribución a transporte. Este aspecto ha llevado a crear preocupación por las implicaciones económicas que pueden presentarse.

De otra parte, en el numeral 1.3 del RUT se establecen las siguientes disposiciones relacionadas con el seguimiento y modificación del RUT:

“Cuando lo considere conveniente el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural revisará la experiencia en la aplicación de los aspectos operativos, y comerciales del RUT, y enviará a la Comisión un informe sobre el resultado de las revisiones, las propuestas de reforma, si las hubiere, y cualquier observación o sugerencia presentada por escrito por cualquiera de los Agentes, y que no haya sido incluida en las propuestas de reforma.

La Comisión examinará las propuestas y las demás observaciones e iniciativas y, en la medida en que las considere convenientes, o de oficio, modificará el RUT después de haber oído al Consejo Nacional de Operación de Gas Natural sobre las modificaciones propuestas. La iniciativa para la reforma del Reglamento también será de la Comisión si esta estima que debe adecuarse a la evolución de la industria, que contraría las regulaciones generales sobre el servicio, que va en detrimento de mayor concurrencia entre oferentes y demandantes del suministro o del libre acceso y uso del servicio de transporte y otros servicios asociados.

...” (Se destaca).

Las anteriores disposiciones establecen que la Comisión puede tomar la iniciativa de reformar el RUT cuando se estime que, entre otros aspectos, ello es necesario para adecuarse a la evolución de la industria. La migración de usuarios de la red de distribución hacia la red de transporte, o 'bypass', es un fenómeno relativamente nuevo en el mercado de gas colombiano que como se indicó anteriormente, tiene implicaciones económicas para los agentes e incluso para los usuarios de los sistemas de distribución. Este es un caso en el cual es necesario adecuar la regulación a la evolución de la industria.

Con base en lo anterior se propone complementar las disposiciones del numeral 2.1.1. del RUT en el sentido de establecer reglas para la migración de usuarios de redes de distribución a sistemas de transporte.

2. ANTECEDENTES

Las empresas distribuidoras de gas combustible por redes de tubería han manifestado mediante comunicaciones dirigidas a la CREG la preocupación por la migración de usuarios conectados a los sistemas de distribución a los gasoductos de transporte:

2.1. Gas Natural S.A. ESP (Radicados CREG E-2009-007888 y E-2009-008235)

"La competencia en redes y la migración de usuarios hacia redes de transporte tiene implicaciones económicas que derivan en duplicidad de capital, subutilización de la infraestructura e ineficiencia económica:

- *El by-pass implica subutilización de las redes de distribución con el consecuente hundimiento de parte de las inversiones del distribuidor.*
- *Caídas en demanda que en el mediano y largo plazo llevan a incrementos tarifarios para los usuarios remanentes del distribuidor.*
- *El by pass presiona las necesidades de expansión de la red de transporte. De realizarse las expansiones se duplicaría el capital puesto que las redes de distribución tienen perfecta capacidad de atender esta demanda. Esta duplicación de la inversión implica, necesariamente, ineficiencia económica en contravía de los principios de regulación de precios.*
- *Rentas excedentarias para el transportador. Los distribuidores tienen pactados contratos con los transportadores como porcentajes cercanos al 100% de cargo por capacidad. Esto implica que, con el by-pass, el transportador desplaza demanda, mantiene sus ingresos por cargo por capacidad y obtiene ingresos adicionales por servicios interrumpibles de los usuarios que migraron a las redes de transporte. Lo anterior conlleva una doble remuneración al transportador por el servicio prestado constituyéndose de esta forma una renta excedentaria que afecta necesariamente a los usuarios remanentes del distribuidor, con el actualidad viene ocurriendo.*

El "bypass" de redes se considera usualmente en la regulación por:

- *Razones de carácter técnico. El cliente requiere presiones o niveles de tensión mayores asociadas a su proceso productivo. (Esto es particularmente claro en el caso del sector eléctrico por los mayores niveles de voltaje requerido por ciertas industrias para efectos de confiabilidad en el suministro).*

- *Competencia en suministro. Evitar que barreras al libre acceso a las redes impidan la competencia "up stream". De esta forma se permite el bypass como amenaza a posibles barreras por parte del distribuidor. Esto se justifica solamente cuando existe un mercado competido aguas arriba en el mercado primario de suministro que evidentemente no es el caso del gas natural en Colombia.*
- *Competitividad. Se permite que los clientes optimicen costos para lograr una mayor competitividad de su industria en el mercado. El usuario efectúa el by-pass cuando la relación beneficio costo de efectuar la nueva infraestructura es mayor que mantenerse conectado a la red de un distribuidor.*

En todo caso en la teoría de la regulación prima el interés común al interés particular y se considera que el BY-PASS no debe ir en detrimento de la mayoría del mercado.

De acuerdo con la teoría regulatoria, cuando existe un mercado competido en suministro y competencia en el mercado minorista de grandes usuarios, el distribuidor puede tener incentivos para poner barreras de acceso a las redes con el fin de evitar el cambio de proveedor por parte de sus clientes.

Existen diversas formas de garantizar el libre acceso dentro de las cuales se pueden mencionar: reglamentos obligatorios de libre acceso asociados a penalidades y el BYPASS a redes de otro operador, generalmente un transportador. En este último caso, se permite la existencia de GASODUCTOS DEDICADOS para que un gran cliente, que enfrenta barreras de acceso a la red de distribución pueda efectuar su propia conexión a una red de transporte o a la red de otro distribuidor para que el suministro de gas lo efectúe un comercializador diferente al distribuidor incumbente.

Frente a este punto es necesario comentar varias cosas:

- *En primera instancia es preciso mencionar que en el caso de Colombia no existe competencia en el mercado primario de suministro y, por lo anterior, no existe justificación para proteger a un mercado competido.*
- *En segundo lugar es necesario considerar que el BYPASS de redes no puede asociarse al descreme del mercado. Es decir que no puede utilizarse como un vehículo para atraer cierto tipo de clientes en detrimento del mercado medio.*
- *Es importante destacar que el by pass usualmente se efectúa a través de gasoductos dedicados. De no hacerse de esta forma se estaría permitiendo que un agente, en este caso un transportador, efectúe competencia de redes con un distribuidor. Si el bypass se está efectuando a través de redes de uso común del transportador se estarían violando las reglas de la actividad de transporte y las de integración vertical.*

Los marcos regulatorios permiten el "BYPASS" de redes a grandes clientes en busca de la competitividad de su industria y solo cuando la construcción de infraestructura dedicada o de gasoductos de alta presión se justifique desde el punto de vista económico.

Esto usualmente se permite para nuevos proyectos industriales o nuevas conexiones. Cuando se trata de clientes ya conectados a redes existentes algunos marcos regulatorios protegen el mercado existente; un ejemplo es el sector eléctrico brasilero que determina que el cliente debe avisar de su salida de la red del distribuidor con 5 años de anticipación y que una vez fuera de la red solo puede acceder al servicio prestado por el distribuido si lo anuncia con 5 años de anticipación. Esto busca optimizar la capacidad instalada de la red; evitar excesos de capacidad asociados con la salida del cliente e ineficiencias en el aprovisionamiento de la energía (el distribuidor ya cuenta con contratos bilaterales de energía y transporte y la salida del cliente puede

implicar ineficiencia económica por compras excedentarias que deben ser pagadas por todo el mercado)

Por lo tanto el bypass solo debería permitirse, para clientes ya conectados, cuando la salida del cliente no implica detrimento económico para el mercado medio. Privilegiar la salida de un cliente en detrimento de las condiciones económicas de todo el mercado es un error regulatorio.

En ningún caso la regulación debe permitir rentas a un transportador que percibe ingresos por capacidad contratada con un distribuidor y ventas por volumen adicionales o interrumpibles debería ser exclusivo de los remitentes.

Es importante destacar que en el sector eléctrico colombiano se inicio un proceso de competencia en redes por parte de varios distribuidores y se permitió la migración a redes de tensión superior de manera indiscriminada. Esto llevó a que los niveles de tensión inferiores presentaran ineficiencia en inversión asociada con la migración (redes de baja tensión que presentaban una adecuada utilización de la capacidad instalada pasaron a ser ineficientes por la pérdida de demanda desplazada a niveles de tensión superior).

Este fenómeno condujo a que el Gobierno Nacional adoptara medidas de política a través del Decreto 388 de 2007. Lo disposición es lo siguiente:

Artículo 60. Cambio de Conexión entre Niveles de Tensión y Conexión y Acceso a Redes. Con el fin de no afectar las condiciones de Conexión y Acceso de todos los usuarios que hacen uso del Sistema de Transmisión Nacional los Sistemas de Transmisión Regional y/o los Sistemas de Distribución Local, la CREG definirá las condiciones técnicas objetivas que deberán cumplir para que el cambio de conexión de un usuario a un nivel de tensión superior, sea posible y recomendable.

Sí esto se dio en el sector eléctrico donde existe justificación técnica para la migración debería implementarse igualmente en el sector de gas natural.

Por otra parte, es importante destacar que la CREG está proponiendo que se suscriban contratos de transporte a 10 años para permitir las expansiones de la red de transporte de gas. Esta propuesta de la CREG no es compatible con permitir "bypasses" de usuarios o la red del transportador por:

- *Posibles excesos de capacidad contratado ante salidas de demanda asociados a la migración. En este caso los usuarios medios del sistema de un distribuidor tendrían que asumir sobrecostos considerables por las salidas de demanda atendidas directamente por la red de transporte a raíz del "bypass".*
- *Potenciales rentas al transportador. El transportador contaría con los ingresos asociados con la capacidad contratado a 10 años por el distribuidor y, además, con los ingresos provenientes de los nuevos contratos de transporte con los usuarios que efectúen el "bypass". A mayor cargo fijo pactado con el distribuidor; mayores rentas excedentarias por venta de transporte interrumpible con los nuevos usuarios.*

Dado que el transporte es una actividad regulada, la regulación debería impedir la obtención de rentas a estos agentes de la cadena.

Finalmente, en concordancia con lo expuesto anteriormente, es importante destacar que es la misma Ley 142 de 1994 que en su numeral 9.3 establece los derechos de los usuarios a obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros, en lo que corresponde a la libertad de acceso a redes.

Por tanto, es claro entonces que desde el punto de bienestar general, la solución de provisión colectiva del servicio permite alcanzar un óptimo global, a diferencia de soluciones individuales de provisión del servicio que permitirán en el caso de los grandes usuarios alcanzar óptimos locales, contrario a lo que efectivamente se está dando en la actualidad, pues son los grandes usuarios los que se benefician del by-pass de las redes de distribución.

El by-pass físico, como se anotó anteriormente, afecta a los usuarios que continúan conectados a la red de distribuidor, reduce la condición de eficiencia dada por la economía de escala de las redes de distribución, y afecta la suficiencia financiera de las empresas distribuidoras. De esta manera, es función de la CREG promover una regulación que minimice la pérdida neta de bienestar social, y en este sentido, el literal a) del Artículo 74.1. de la Ley 142 de 1994 faculta a la CREG para adoptar reglas de comportamiento diferencial para regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible”.

2.2. Gases del Caribe S.A. ESP (Radicado CREG E- 2010-002672)

“Con preocupación hemos observado que en el mercado relevante que atiende Gases del Caribe, algunos clientes vienen evaluando decisiones cuyo impacto en el mediano plazo, pondrían en riesgo la viabilidad del servicio de distribución de gas natural y por ende, de los usuarios atendidos en este mercado. Los usuarios a los que nos referimos, están planeando dos tipos de acciones: i) realizar “by-pass” desde las redes de distribución hacia la red de transporte para evitar el pago de los Cargos por Uso de la red de distribución; y ii) implantar la figura de abastecimiento del servicio a través de gasoductos virtuales (compra de gas en un punto de la red de transporte y distribución de la compra en varios puntos del mercado relevante sin uso de red). Estos planteamientos, que podrían traducirse en un “éxodo” significativo de clientes que actualmente hacen parte del mercado relevante de Gases del Caribe, tendrían como consecuencia esperada que la demanda remanente que usa los activos de distribución, especialmente los usuarios residenciales, terminarían asumiendo el costo de una infraestructura que se construyó para atender todos los clientes incluyendo a los que migrarían, con el subsecuente aumento de tarifas.

En el segundo caso mencionado, implantación de la figura de gasoductos virtuales, consideramos que la modalidad que vienen evaluando los clientes, corresponde más a la prestación de un servicio de distribución, que a una simple conexión del cliente a la red de transporte. Tanto esta modalidad, como la primera (by-pass) generan capacidad excedentaria en la red de distribución actualmente construida.

Así mismo, de permitirse el comportamiento descrito, la planeación de las redes de distribución se vuelve incierta, como incierta se vuelve la demanda por este servicio. La ineficiencia implícita y explícita de estas conductas, impactaría el concepto de desarrollo de redes eficientes, e impactaría a los usuarios para los cuales no es factible implementar este tipo de prácticas.

Es necesario entonces que la CREG aborde el análisis de la problemática expuesta, y que fije reglas para evitar las externalidades negativas que se derivan de la misma.

A continuación precisamos los problemas que se vienen presentando, analizando sus diferentes matices.

1. “By Pass” del Sistemas de Distribución

Para el servicio de distribución de energía eléctrica, que presenta características afines con el servicio de distribución de gas natural por redes, la CREG expidió la Resolución 097 de 2008, reglamentando de manera clara y expresa que los usuarios existentes, conectados a un nivel de tensión específico, no puede migrar hacia un nivel de tensión superior, a menos de que ello se

justifique desde el punto de vista técnico. Es decir, que las razones subyacentes a un cambio de nivel de tensión deben estar asociadas con aspectos tales como la confiabilidad, fallas en el suministro, la capacidad requerida, o cualquier otra consideración de tipo técnico.

Este condicionamiento del by-pass a consideraciones técnicas y no económicas, es coherente con los principios del óptimo paretiano, toda vez que este último plantea que el incremento en el bienestar de un consumidor, no es deseable, si este se traduce en una pérdida de bienestar para los restantes consumidores del mercado.

El sector eléctrico, que cuenta con más antecedentes en materia de regulación económica, prevé expresamente estas situaciones y las reglamenta para evitar que en el corto plazo haya desequilibrios económicos para el prestador del servicio de distribución y en el mediano plazo, los usuarios del servicio se vean afectados por incrementos inopinados y significativos de las tarifas.

Caso Concreto: Existen cuatro (4) solicitudes formales de conexión al sistema de transporte de Estaciones de Gas Natural Vehicular, actualmente conectadas al sistema de distribución de Gases del Caribe. Algunas conexiones requerirían de la construcción de gasoductos de hasta 8 km de longitud a través de zonas urbanas densamente pobladas, replicando claramente el sistema de distribución y volviéndolo redundante. De concretarse estas conexiones, se estaría incentivando el éxodo masivo de todo el mercado de gas natural vehicular del sistema de distribución, disminuyendo el volumen abastecido en un 25%. Es importante resaltar que estas solicitudes obedecen a razones estrictamente comerciales ya que la red de distribución de Gases del Caribe cuenta con la capacidad, el nivel de presión, la estabilidad y confiabilidad necesaria para atender a estos usuarios y además es importante mencionar que a este sistema se le hicieron cuantiosas inversiones para poder atender el mercado del gas natural vehicular.

Propuesta o solicitud: Aplicar criterios similares a los definidos por la CREG para el sector eléctrico, expidiendo con carácter de urgencia una resolución que impida por razones económicas la migración de clientes actualmente en el sistema de distribución al sistema de transporte”.

2.3. Empresas Públicas de Medellín ESP (Radicado CREG-E-2009-009552)

“EPM, con el objetivo de propender por el desarrollo armonioso del sector Gas Natural en todas las etapas de su Cadena productiva, se permite manifestar ante la Comisión su preocupación por la amenaza creciente del By Pass Físico a la que están hoy expuestos los sistemas de Distribución de gas natural por redes de tubería, afectando directamente su competitividad y normal desarrollo, lo que hace necesaria la expedición urgente de una regulación que mitigue los riesgos que tal situación impone.

En efecto, en Colombia, en el contexto del marco regulatorio vigente, el riesgo al By-Pass físico que enfrentan los Distribuidores - Comercializadores, producto de usuarios que conectados a las redes de distribución se trasladan a las redes de transporte de gas natural, no sólo es posible por la ubicación relativa de las redes de transporte instaladas en las áreas de Influencia de los usuarios industriales y comerciales conectados a la red de distribución, sino que también es factible que crezca en el tiempo debido a que no existen normas que así lo prohíban o al menos lo reglamenten.

Si bien los usuarios tienen derecho a la libre elección del prestador del servicio, también es cierto que el Regulador, en aras de preservar el principio de eficiencia económica y garantizar la suficiencia financiera de los agentes Distribuidores -Comercializadores, y el bienestar general de los demás usuarios conectados a la red de distribución, debe regular las condiciones y circunstancias bajo las cuales a un usuario conectado a la red de distribución le sea permitido conectarse directamente a un sistema de transporte, y evitar así que sin razones justificadas se promueva el By Pass físico a las redes de distribución.

Es conocido que, desde el punto de vista económico, el by-Pass físico genera Inconvenientes y pérdidas de bienestar general de la sociedad, que se evidencian en aspectos como:

- *Mayores costos en Infraestructura no requerida para la prestación del servicio a la misma demanda, puesto que, por una parte, puede Implicar la duplicación de las redes y/o un dimensionamiento inadecuado de nueva Infraestructura y, por otra, ocasionar la subutilización de redes existentes, produciendo el hundimiento de activos del Distribuidor - Comercializador, en el corto y mediano plazo.*
- *Incremento futuro en los cargos de distribución del mercado relevante de distribución, derivado de la disminución de la demanda producto de la desconexión del usuario que realiza, el By Pass, la cual produce pérdida de competitividad del gas natural para los usuarios que quedan en la red de distribución y podría generar a futuro un efecto avalancha de desconexión en el mercado del Distribuidor -Comercializador.*

Esta situación tiene especial relevancia para la industria y comercio que permanece en la red de distribución, porque en algunos casos puede llevar a optar por el uso de otro energético sustituto "By Pass por Sustitución", ocasionando además una pérdida creciente de las economías de escala propias de un monopolio natural, tal como lo es la actividad de distribución.

- *Generación de rentas o beneficios adicionales para el agente Transportador, derivados del cobro de los cargos fijos asociados a la capacidad disponible primaria contratada por el Distribuidor - Comercializador, la cual tuvo en cuenta la presencia del usuario en la red de distribución, y del recaudo de unos Ingresos adicionales por el cobro de los servicios prestados a los usuarios que se pasaron a las redes de transporte; todo ello en detrimento de los usuarios que permanecen en la red de distribución.*
- *Pérdida de Ingresos por concepto de cargos por uso de la red del Distribuidor - Comercializador, que ponen en riesgo la suficiencia financiera necesaria para, la prestación del servicio.*
- *Pérdida de Ingresos asociados a la actividad de comercialización.*

Si bien la regulación de monopolios naturales está orientada a permitir el acceso indiscriminado de los usuarios a la red, a cambio del pago de los cargos eficientes de uso o conexión que apruebe el Regulador y siempre que las condiciones técnicas lo permitan, se debe señalar que, desde el punto de vista tarifario, el By-Pass físico contraviene principios sustanciales de la Ley 142 de 1994, como lo son los de eficiencia económica y suficiencia financiera, y privilegia además el bien particular sobre el bien común, al permitir que el beneficio individual o ganancia en competitividad que obtiene un usuario o varios usuarios por haber el By Pass físico a la red de distribución, pudiendo por condiciones técnicas y de prestación del servicio permanecer en ella, se traduzca en mayores costos al universo de usuarios que quedan conectados a la red de distribución.

En conclusión, la no existencia de una regulación que prohíba o reglamente el by Pass físico a la red de distribución, proporciona los Incentivos suficientes a la demanda industrial y comercial, fundamentalmente, para utilizar este mecanismo como una manera expedita de tratar de lograr la obtención de sus objetivos empresariales particulares, en detrimento de las finanzas de las empresas y de los usuarios que permanecen conectados al sistema de distribución.,

El By Pass físico también otorga incentivos y ventajas perversas a los agentes transportadores, los cuales de manera discrecional pueden fijar trazados paralelos a la red de distribución con el objeto de descremar estos mercados y posibilitar la expansión de ramales de transporte El otros mercados regionales, apalancándose en demandas ya atendidas por sistemas de distribución existentes.

Con base en lo anterior, llamamos la atención de la Comisión en el sentido de la necesidad que se tiene que en el menor tiempo posible, en ejercicio de sus atribuciones legales, reglamente las condiciones objetivas bajo las cuales un usuario o un agente Transportador pueden hacer o promover un By Pass físico a la red de distribución de gas natural.

Por tal razón proponemos que, con la misma orientación de política fijada por el Ministerio de Minas y Energía a través del Artículo 6° del Decreto 388 da 2007, la CREG Implemente una regulación que defina las condiciones técnicas y económicas objetivas que deberán cumplirse para que el cambio de conexión de un usuario de un sistema de distribución a un sistema de transporte, sea posible y recomendable.

De Igual manera, solicitamos que la CREG exija a los agentes Transportadores que requieran hacer expansiones en gasoducto, regionales, que la construcción y operación futura de esta nueva Infraestructura esté soportada, única y exclusivamente, en las expectativas de esa demanda nueva que hoy no sea atendida por algún otro agente.

Queremos manifestar nuestra creciente preocupación por la tendencia de solicitudes de by pass a las redes de distribución por parte de grandes usuarios y estaciones de GNV. Estas solicitudes van por lo general acompañadas de ofertas de suministro por parte de los productores o de agentes comercializadores puros.

Como es bien sabido por la CREG, la competencia en redes y la migración de usuarios hacia redes de transporte tiene implicaciones económicas que derivan en duplicación de capital, subutilización de la infraestructura e Ineficiencia económica:

- El by-pass implica subutilización de las redes de distribución con el consecuente hundimiento de parte de las inversiones del distribuidor.
- Caídas en demanda que en el mediano y largo plazo llevan a incrementos tarifarios por los usuarios remanentes del distribuidor.
- El by pass presiona las necesidades de expansión de la red del transporte. De realizarse las expansiones se duplicaría el capital puesto que las redes de distribución tienen perfecta capacidad de atender esta demanda. Esta duplicación de la Inversión implica, necesariamente, ineficiencia económica en contravía de los principios de la regulación de precios.
- Rentas excedentarias para el transportador, los distribuidores tienen pactados contratos con los transportadores con porcentajes cercanos al 100% de cargo por capacidad. Esto implica que, con el by-pass, el transportador desplaza demanda, mantiene sus ingresos por cargo por capacidad y obtiene ingresos adicionales por los servicios interrumpibles de los usuarios que migraron a las redes de transporte. Lo anterior implica una doble remuneración al transportador por el servicio prestado constituyéndose de esta forma una renta excedentaria que afecta necesariamente a los usuarios remanentes del distribuidor.

El "bypass" de redes se considera usualmente en la regulación por:

- Razones de carácter técnico. El cliente requiere presiones o niveles de tensión mayores asociadas a su proceso productivo. (Esto es particularmente claro en el caso de sector eléctrico por los mayores niveles de voltaje requeridos por ciertas industrias para efectos de confiabilidad en el suministro).
- Competencia en Suministro. Evitar que barreras al libre acceso a las redes Impidan la competencia "Up stream". De esta forma se permite el by..pass como amenaza a posibles barreras por parte del distribuidor. Esto se justifica solamente cuando existe un mercado

competido aguas arriba en el mercado primario de suministro que evidentemente no es el caso del gas natural en Colombia.

- *Competitividad.* Se permite que los clientes optimicen costos para lograr una mayor competitividad de su industria en el mercado. El usuario efectúo el by-pass cuando la relación beneficio costo de efectuar la nueva infraestructura es mayor que mantenerse conectado a la red de un distribuidor.

En todo caso en la teoría de la regulación prima el Interés común al interés particular y se considera que el BY-PASS no debe ir en detrimento de la mayoría del mercado.

Los marcos regulatorios permiten el "BYPASS" de redes a grandes clientes para permitir la competitividad de su industria y solo cuando la construcción de Infraestructura dedicada o de gasoductos de alta presión se justifique desde el punto de vista económico.

Esto usualmente se permite para nuevos proyectos industriales o nuevas conexiones. Cuando se trata de clientes ya conectados a redes existentes algunos marcos regulatorios protegen el mercado existente; un ejemplo es el sector eléctrico brasileiro que determina que el cliente debe avisar de su salida de la red del distribuidor con 5 años de anticipación y que una vez fuera de la red solo puede acceder al servicio prestado por el distribuidor si lo anuncia con 5 años de anticipación. Esta busca optimizar la capacidad instalada de la red; evitar excesos de capacidad asociados con la salida del cliente e ineficiencias en el aprovisionamiento de la energía (el distribuidor ya cuenta con contratos bilaterales de energía y transporte y la salida del cliente puede implicar Ineficiencia económica por compras excedentarias que deben ser pagados por todo el mercado).

Por lo tanto el "bypass" solo debería permitirse, para clientes ya conectados, cuando la salida del cliente no implica detrimento económico para el mercado medio. Privilegiar la salida de un cliente en detrimento de las condiciones económicas de todo el mercado es un error regulatorio.

En ningún caso la regulación debe permitir rentas o un transportador que percibe ingresos por capacidad contratado con un distribuidor y ventas por volumen adicionales o Interrumpibles con el cliente que se conecta directamente a su red. El mercado interrumpible debería ser exclusivo de los remitentes.

Es importante destacar que en el sector eléctrico colombiano se inició un proceso de competencia en redes por parte de varios distribuidores y se permitió la migración a redes de tensión superior de manera indiscriminada. Esto llevó a que los niveles de tensión inferiores presentaron ineficiencia en inversión asociada con la migración (redes de baja tensión que presentaban una adecuada utilización de la capacidad instalada pasaron a ser ineficientes por la pérdida de demanda desplazada a niveles de tensión superior).

Este fenómeno condujo a que el Gobierno Nacional adoptara medidas de política a través del Decreto 388 de 2007. La disposición es la siguiente:

Artículo 60. Cambio de Conexión entre Niveles de Tensión y Conexión y Acceso a Redes. Con el fin de no afectar las condiciones de Conexión y Acceso de todos los usuarios que hacen uso del Sistema de Transmisión Nacional los Sistemas de Transmisión Regional y/o los Sistemas de Distribución Local, la CREG definirá las condiciones técnicas objetivas que deberán cumplir para que el cambio de conexión de un usuario a un nivel de tensión superior, sea posible y recomendable.

Si esto se dio en el sector eléctrico donde existe justificación técnica para la migración debería implementarse igualmente en el sector de gas natural.

Por otra parte, es importante destacar que la CREG está proponiendo que se suscriban contratos de transporte a 10 años para permitir las expansiones de la red de transporte de gas. Esta propuesta de la CREG no es compatible con permitir "bypasses" de usuarios o la red del transportador por:

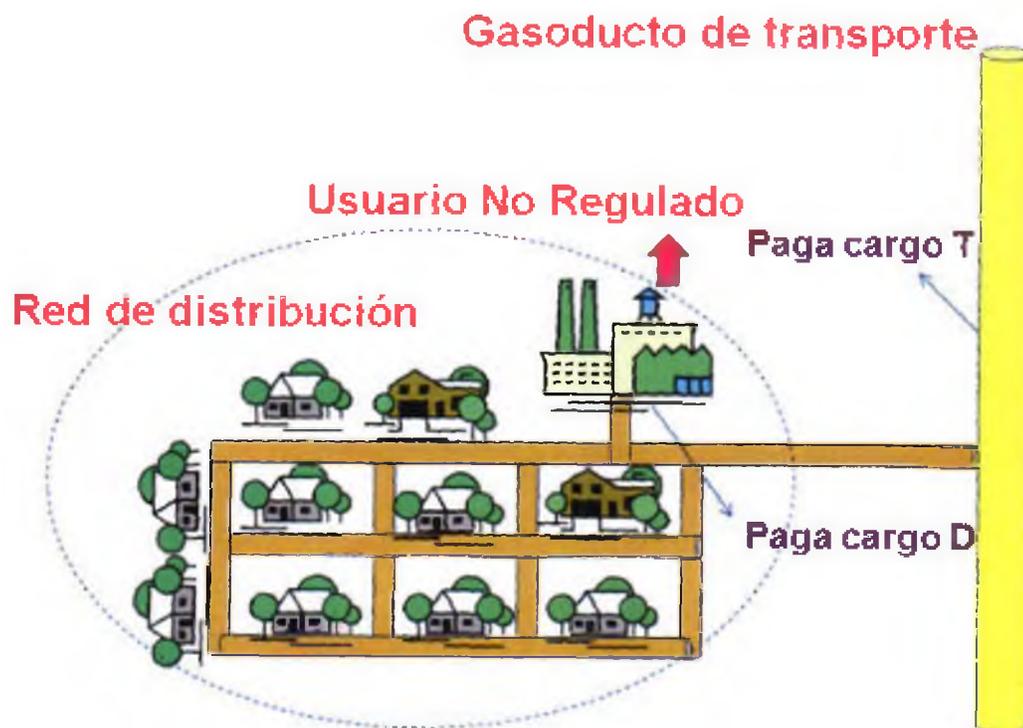
Posibles excesos de capacidad contratado ante salidas de demanda asociados a la migración. En este caso los usuarios medios del sistema de un distribuidor tendrían que asumir sobrecostos considerables por las salidas de demanda atendidas directamente por la red de transporte a raíz del "bypass".

Potenciales rentas al transportador. El transportador contaría con los ingresos asociados con la capacidad contratado a 10 años por el distribuidor y, además, con los ingresos provenientes de los nuevos contratos de transporte con los usuarios que efectúen el "bypass". A mayor cargo fijo pactado con el distribuidor; mayores rentas excedentarias por venta de transporte interrumpible con los nuevos usuarios".

3. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL

De acuerdo con lo anterior se percibe una problemática cuando usuarios no regulados que están conectados a la red de distribución migran al sistema de transporte con las siguientes consecuencias¹: i) quedan sin uso inversiones ya realizadas para atender dicha demanda y; ii) disminuye la demanda de los sistemas de distribución de tal forma que la misma inversión debe ser remunerada por una menor demanda lo cual acarrea un mayor cargo de distribución para ese mercado.

Figura No. 1. Usuario antes del By-pass



¹ Los usuarios no regulados son aquellos cuyo consumo promedio diario es superior a 100 kpcd.

Figura No. 2. Usuario luego del By-pass



4. INCENTIVOS PARA LA MIGRACIÓN

La principal motivación para que un usuario migre de la red de distribución a la de transporte se produce por conseguir una reducción de la tarifa, a través del desarrollo de una inversión de conexión al sistema de transporte. Es decir, al conectarse directamente a la red de transporte el usuario se evita el cargo de distribución, Dt.

Lo anterior indica que en la toma de decisión un usuario realiza el balance entre el costo del Dt y el costo de la conexión al sistema de transporte durante un período dado. Este balance es favorable a la conexión para aquellos usuarios con un nivel de demanda significativo y una localización cercana a un gasoducto de transporte.

Por lo tanto, las variables que intervienen en la toma de decisión, por parte del usuario para la migración son: el consumo, el valor de la reducción en la tarifa y el monto de la inversión requerida.

5. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL 'BYPASS'

El 'bypass' de usuarios de grandes volúmenes hacia la red de transporte implica menos consumidores compartiendo los costos asociados a mantener la infraestructura de los sistemas de distribución, llevando a que los costos que deben pagar los consumidores

que permanecen en el mercado de distribución aumenten. Esto puede llevar a un crecimiento continuo de los cargos de distribución como se describe a continuación²:

“...Teniendo en cuenta los gastos que implica realizar el ‘bypass’, los únicos consumidores que tienen la capacidad para realizar el traspaso a la red de transporte son los grandes consumidores industriales, que a diferencia de los consumidores residenciales y comerciales, son más propensos a tener los recursos y la demanda para realización del ‘bypass’. Como los consumidores residenciales y comerciales no pueden pagar o garantizar una conexión directa con el sistema de transporte permanecerán limitados a estar conectados al sistema de distribución y por tanto a estar sujetos a los costos de la red de distribución.

Si los consumidores industriales abandonan la red de distribución, los pagos previamente realizados por estos se trasladan a los usuarios que permanecen conectados a la red y como resultado tendrán que pagar mayores tarifas, esas mayores tarifas por concepto de la distribución de gas pueden llevar a que otros usuarios que no habían considerado realizar el ‘bypass’ opten por conectarse directamente a la red de transporte, a medida que más consumidores abandonen la red de distribución, mayores serán los costos que se trasladan a los consumidores restantes, ocasionando un crecimiento continuo de los cargos de distribución.

Aunque el ‘bypass’ afecta negativamente a los consumidores residenciales y comerciales, este puede generar beneficios económicos. Un consumidor industrial realizará el ‘bypass’ si puede comprar gas a menores tarifas, al conseguir el combustible más barato podría pasar los beneficios de los bajos costos del gas a sus consumidores o a sus empleados a través de una reducción en los precios de los bienes finales que producen, pagando mayores salarios a los empleados o generando más empleo. Sin embargo, mientras los beneficios que se pueden presentar con el ‘bypass’ son indirectos y especulativos, los efectos negativos del ‘bypass’ son más directos y seguros”.

6. CONSIDERACIONES GENERALES

6.1. OBJETO DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE Y DE LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN

El objeto principal de los sistemas de transporte es la de conducir el gas desde los centros de producción de gas del país, hasta las puertas de ciudad ubicadas en las cercanías de las ciudades o poblaciones.

Ahora bien, la finalidad de los sistemas de distribución es llevar el gas a través de un sistema de redes de tubería, desde las estaciones de puerta de ciudad hasta las conexiones a los usuarios finales.

Por lo tanto, no debe ser un propósito de los sistemas de transporte atender directamente usuarios que se encuentran ubicados dentro de los sistemas de distribución de los municipios o poblaciones.

² Artículo: “Distributor Bypass in the Deregulated Natural Gas Industry- Are consumers being left in the cold?”. Martin V Kirkwood. Catholic UL Review.

6.2. CARACTERÍSTICA DE LOS SISTEMAS DE REDES

Los sistemas de distribución y de transporte de gas natural presentan condiciones que los definen como monopolios naturales.

Estos se caracterizan por presentar economías de escala³, debido a que presentan un alto componente asociado al costo fijo y un costo marginal relativamente bajo. Dado que las inversiones en infraestructura de red son difícilmente recuperables y requieren de compromisos de largo plazo con los consumidores con el fin de recuperar los costos incurridos en dichos activos.

Estos monopolios permiten que el costo unitario de prestar el servicio sea menor que si lo hicieran dos o más empresas o que exista un mayor beneficio neto si el servicio es prestado por una sola firma⁴; igualmente, debido a los altos costos de infraestructura.

Un tema común de estudio en la regulación de los monopolios naturales⁵ son las restricciones a la entrada. El bypass constituye una de las amenazas más comunes que enfrentan algunos monopolios naturales en la medida que a través de esa figura un agente puede quitarle los mejores clientes al monopolio natural. Comúnmente los de mayor demanda (descreme del mercado).

Es usual que los monopolios naturales llamen la atención al regulador sobre el peligro de los descremes del mercado. Normalmente argumentan que si se permiten los bypasses el efecto en el mercado que atiende el monopolio deriva en un incremento de los costos de los usuarios.

Por otra parte, quienes están a favor de los bypasses, observan en ese fenómeno algo saludable para la competencia en la medida que fuerza al monopolio a ser más eficiente.

En el caso de la distribución de gas natural en Colombia, a través de los bypasses algunos agentes compiten con los monopolios naturales en el segmento de clientes con mayor demanda. Sin duda, este es uno de los riesgos que enfrentan las firmas que prestan el servicio de distribución.

Las preguntas que debe hacerse el regulador son: (i) si es eficiente o no permitir ese tipo de competencia, (ii) si el monopolio está correctamente regulado o no, (iii) si a través de los bypasses el monopolio puede reaccionar o no, etc.

Uno de los criterios en la determinación de las metodologías de carácter general y en la determinación de las tarifas es la eficiencia. Así, las tarifas que cobran las firmas de regulación fueron determinadas con criterios de eficiencia, de tal manera que de permitirse los bypasses se estaría partiendo del presupuesto que el monopolio que presta el servicio de distribución no es eficiente.

³ La presencia de economías de escala implica que el costo medio de producción decrece a medida que la producción aumenta para un determinado rango de producción del mercado.

⁴ KHAN. *The Economics of Regulation: Principles and Institution*, Vol: II. 1971. Pág. 2. Citado por: BRAEUTIGAM, Ronald. *Handbook of Industrial Organization V: II*. Pág. 1292.

⁵ "Optimal Bypass and Cream Skimming" Jean Jacques y Jean Tirole.

Por todo lo anterior, no resulta eficiente permitir múltiples redes en una misma zona geográfica, que es el caso del 'bypass' físico, debido a que esto significaría grandes ineficiencias e inestabilidad en precios⁶.

6.3. METODOLOGÍAS DE REMUNERACIÓN

Tanto la metodología tarifaria de la actividad de distribución, así como la de transporte de gas, remuneran en sus cargos las inversiones eficientes de los activos requeridos para la prestación del servicio y las cuales deben ser pagadas por la totalidad de la demanda actual como futura que utiliza o utilizará las redes, pues son metodologías de costo medio de mediano plazo.

6.3.1. SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN

La metodología de remuneración de la actividad de distribución de gas natural por redes es de precio máximo 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. El cargo promedio de distribución se obtiene como la relación entre el valor presente descontado de los costos de inversión y los gastos eficientes de AOM, y la proyección de demanda.

Esta metodología involucra los conceptos de mercado relevante, conformado por un municipio o grupo de municipios, inversión base que corresponde a la inversión en activos existentes y el programa de inversiones que ha de realizarse en el periodo tarifario, el cual se reconocen los activos a partir de unos costos eficientes determinados por el costo de las unidades constructivas.

La metodología establece que con base en el cargo promedio de distribución aprobado por la Comisión, el distribuidor puede aplicar una metodología de canasta de tarifas en donde el cargo más alto (cargo techo) aplicable al primer rango de consumo no podrá exceder en más del 10% el cargo promedio de distribución y el cargo más bajo (cargo piso) o aquel aplicable a los usuarios de más alto consumo, no deberá ser menor al costo medio de la red primaria.

Los cargos definidos aplicando la metodología de canasta de tarifas son cargos máximos por rango. No obstante, el Distribuidor podrá ofrecer cargos menores en cada rango considerando que sean iguales para todos los usuarios del mismo rango, conservando una tendencia descendente, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 34 y 98 de la Ley 142 de 1994 y sin afectar los cargos máximos definidos con la aplicación de la metodología de canasta de tarifas.

6.3.2. SISTEMAS DE TRANSPORTE

La regulación de la actividad de transporte de gas natural considera la definición de cargos por distancia y precios máximos ('price cap') que tienen como característica fundamental la asignación del riesgo de demanda al transportador. Esto debido a la condición radial del sistema de transporte, la existencia de energéticos sustitutos y el principio de eficiencia económica consagrado en la Ley 142 de 1994. Así mismo, se

⁶ BRAEUTIGAM, Ronald. Capítulo 23. Handbook of Industrial Organization V: II.

establece una pareja de cargos para remunerar la inversión, fijo y variable. Para establecer el cargo fijo a pagar por cada remitente se considera el factor de carga promedio de este.

Se remunera la inversión existente y un programa de nuevas inversiones el cual se valora con un método de comparación. Así mismo, se evalúa la eficiencia en el uso de los gasoductos con el llamado factor de utilización.

7. COMPOSICIÓN DEL MERCADO DE DISTRIBUCIÓN

De acuerdo con los datos suministrados por las empresas distribuidoras como solicitud a la circular 048 de 2010 referente a la canasta de tarifas de distribución de gas natural por red, la composición de la demanda atendida por los sistemas de distribución⁷ es: 36% residencial, 30% industrial, 24% gas natural comprimido vehicular y 10% demanda comercial.



8. POSIBLES USUARIOS DEL 'BYPASS'

No es fácil establecer el número de usuarios que estando conectados a las redes de distribución son potenciales usuarios de 'bypass' a la red de transporte así como su demanda.

⁷ Esta información incluye las empresas: EPM, Gas Natural, Gas Natural del Oriente, Gas de Barranca, Gases de la Guajira, Gases de Occidente, Llanogás, Gases del Oriente, Metrogas, Surtigas, Alcanos ASNE, Gases del Caribe y Promigas.

Sin embargo, por información recibida como resultado de la solicitud de información de las circulares CREG 089 de 2008 y 048 de 2010, se ha visto que este comportamiento principalmente lo realizan las estaciones de servicio de GNCV y los usuarios industriales de grandes consumos.

Es de anotar que el distribuidor a través de la canasta de tarifas puede brindar descuentos a estos usuarios de altos consumos. Sin embargo, así el cargo de distribución sea mínimo para un usuario de estas condiciones resulta más atractivo trasladarse a la red de transporte, desconociendo que se han realizado inversiones importantes por el distribuidor que no han terminado de remunerarse. En estos casos, se puede decir que el sustituto no es otro energético sino el posible 'bypass' a la red de transporte.

9. IMPACTOS DEL 'BYPASS'

La decisión del usuario de hacer 'bypass' físico, puede producir impactos:

9.1. Impactos para el Distribuidor

Cuando se presenta el desplazamiento de un Usuario al sistema de transporte, la demanda disminuye para el sistema de distribución y los ingresos del distribuidor se reducen. Esto teniendo en cuenta que el cargo de distribución está definido para el período tarifario correspondiente. Por lo tanto, la disminución de la demanda afecta directamente los ingresos del Distribuidor. En todo caso, desde el punto de vista regulatorio esto no da lugar a revisión de cargos regulados pues la metodología de remuneración en distribución es de incentivos (ver numeral 6.3). Esto quiere decir que el riesgo de demanda durante el período tarifario lo asume el distribuidor.

9.2. Impactos para el Transportador

Teniendo en cuenta que el transportador ya tiene contratos con el distribuidor para toda la demanda incluyendo la del 'bypass', debería ser independiente para este agente que ese usuario se conecte a su red o siga conectado a la red de distribución.

Ahora bien, puede ser que con el 'bypass' el transportador obtenga ingresos adicionales por servicios de transporte a los usuarios que migraron a las redes de transporte como consecuencia del 'bypass'. Estos ingresos adicionales se presentarían si el distribuidor que atendía los usuarios del 'bypass' ya tenía contrato de transporte con cargo fijo para atender tales usuarios.

9.3. Impactos para los Usuarios conectados a las redes de distribución

La salida de un usuario puede ocasionar una afectación económica para el mercado medio.

Cuando un usuario con demanda considerable migra del sistema de distribución al sistema de transporte, los usuarios regulados que continúan conectados a la red de distribución no perciben las alteraciones en sus cargos inmediatamente, ya que estos son determinados para un período tarifario. Sin embargo, en la revisión tarifaria correspondiente al nuevo período tarifario, el cargo para remunerar las inversiones debe

contemplar una demanda que ha sido reducida en la cantidad correspondiente como consecuencia del 'bypass', la cual puede provocar un incremento en el cargo y crear nuevos incentivos para que otros usuarios opten nuevamente por el "bypass", creándose un ciclo de aumentos de cargo y usuarios realizando la migración hacia la red de transporte.

9.4. Impacto sobre el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

El recaudo de las contribuciones de solidaridad con destino al Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI) también se ve afectado por el traslado de usuarios con demandas considerables a redes de transporte. Esto teniendo en cuenta que la contribución se hace sobre el valor del servicio y si el usuario se traslada a los gasoductos de transporte, el costo de prestación del servicio es inferior por cuanto deja de pagar el cargo de distribución, reduciendo de esta manera el recaudo para el Fondo.

Así mismo, el aumento en los costos para los usuarios que quedan conectados al sistema de distribución por la salida de demanda que hace el bypass, lleva a que se incremente el monto de los subsidios y se pierda el equilibrio financiero de los mercados.

9.5. Impacto del bypass en la seguridad de los sistemas y el servicio

Los sistemas de distribución y de transporte implican claras responsabilidades relacionadas con seguridad para quienes los operan⁸. 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.

10. CONCLUSIONES

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.

Si se permite la migración de demandas de usuarios conectados a sistemas de distribución hacia sistemas de transporte, pudiendo estos usuarios ser atendidos por el distribuidor, se puede llevar a una situación de ineficiencia económica, debido a que se presenta:

- Duplicidad en inversiones para una misma demanda (i.e. ineficiencia en inversiones)

⁸ Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

- Subutilización de las redes

Todo lo anterior con la consecuencia económica para el mercado medio y los respectivos incrementos tarifarios para los usuarios, así como una disminución en el recaudo de contribuciones con destino al FSSRI y aumento en el monto de los subsidios creando un desbalance financiero en los mercados a atender.

Técnicamente no se contaría con un solo sistema de distribución a cargo de un agente que garantice la seguridad en el abastecimiento y operación del sistema, terminando con gasoductos aislados a través de las poblaciones y operados sin ninguna seguridad y poniendo en riesgo a la comunidad..

Adicional a lo antes mencionado, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el Artículo 1 de la Carta Política, Colombia es un Estado Social de Derecho *fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran la nación y en la prevalencia del interés general*. En este sentido, es preciso recalcar que con fundamento en este principio constitucional, consagrado en los artículos 1⁹, 2¹⁰ y 58¹¹ de la Constitución Política, no existen derechos absolutos, y el ejercicio de todo derecho encuentra entre sus límites fundamentales el interés general. Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política, cuando de la aplicación de una norma expedida por motivo de utilidad pública o de interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

⁹ "Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

¹⁰ "ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

¹¹ "Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio".

Teniendo en cuenta que nuestro Estado tiene, conforme a la Constitución, el mandato de hacer prevalecer el interés general, se tiene que la regulación como instrumento de intervención del Estado debe enfocarse y orientarse a la consecución de este objetivo.

11. PROPUESTA REGULATORIA

De acuerdo con lo anterior, se propone establecer algunas limitaciones al principio del libre acceso a los sistemas de transporte establecido actualmente en el Reglamento Único de Transporte (RUT) adoptado mediante Resolución CREG 71 de 1999¹². 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.

¹² Incluidas sus modificaciones y adiciones

12. BIBLIOGRAFIA

Constitución Política de Colombia, 1991.

Harry G, Broadman; Joseph P, Kalt. - Yale Journal of Regulation 181 (1989) "*How Natural Is Monopoly? The Case of Bypass in Natural Gas Distribution Markets*".

Jean Jacques Laffont and Jean Tirole – The American Economic Review, Vol 80 No. 5 Dec., 1990 "*Optimal Bypass and Cream Skimming*"

Ley 142 de 1994.

Martin V Kirkwood- Catholic UL Review.Distributor "*Bypass in the Deregulated Natural Gas Industry- Are consumers being left in the cold?*".

Paul W. MacAvoy, Daniel F. Spulber & Bruce E. Stangle, Yale Journal of Regulation 209 (1989) "*Is Competitive Entry Free? Bypass and Partial Deregulation in Natural Gas Markets*".