



Comisión de Regulación
de Energía y Gas

ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 038 DE 2016

**“Procesos de Selección para Ejecutar
Proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas
Natural”**

DOCUMENTO CREG-059
Julio de 2017

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

Tabla de contenido

1. ANTECEDENTES	60
2. ANÁLISIS DE COMENTARIOS.....	60
2.1 Comentarios radicados en la Comisión	60
3. COMENTARIOS SOBRE EL OBJETO Y DEFINICIONES	61
4. COMENTARIOS SOBRE EL PROCESO DE SELECCIÓN	76
5. COMENTARIOS SOBRE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS	137
6. OTROS COMENTARIOS	145
7. ANÁLISIS DE IMPACTOS.....	159
8. ANÁLISIS DE CONCEPTOS DE LA SIC.....	161
8.1 Concepto de noviembre de 2016	161
8.2 Concepto de abril de 2017	164
9. PROPUESTA A LA CREG	167
10. ANEXOS	168
Anexo 1. Análisis en el marco del artículo 7 de la Ley 1340 de 2012	168
Anexo 2. Conceptos de la SIC	173

ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 038

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución CREG 038 de 2016 la Comisión ordenó hacer público un proyecto de resolución de carácter general que propone adoptar, "*Por la cual se establecen los procedimientos que se deben seguir para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural mediante procesos de selección*". Considerando el carácter general que tiene esta propuesta regulatoria y con el propósito de divulgar y promover la participación de los usuarios, empresas y demás participantes del mercado interesados, la CREG publicó la respectiva resolución de consulta en el Diario oficial 49.871 el día 12 de mayo de 2016 al igual que en la página web de la Comisión el 13 de mayo de 2016.

La Resolución CREG 038 de 2016 fue sometida a consulta por un periodo de 30 días calendario a partir de su publicación. Este documento contiene los comentarios recibidos por parte de los interesados, junto con su respectiva respuesta, así como la demás información y análisis correspondiente que soportan una versión revisada y definitiva de la propuesta regulatoria para modificar la Resolución CREG 038 de 2016, base para la toma de decisión de la Comisión.

Cabe anotar que mediante la Resolución 40006 de enero de 2017 el Ministerio de Minas y Energía adoptó el plan transitorio de abastecimiento de gas natural. En este plan se presenta un listado de obras a ejecutar en el mediano plazo. Se entiende que algunas de estas obras no necesariamente se ejecutan a través de mecanismos centralizados, i.e. convocatorias o primera instancia para el transportador incumbente, pero que es necesario establecer un plazo para el inicio de su ejecución o de lo contrario pasarían a ejecutarse mediante mecanismos centralizados. En la resolución definitiva de la propuesta regulatoria para modificar la Resolución CREG 038 de 2016 se establece el procedimiento para definir ese el plazo.

2. ANÁLISIS DE COMENTARIOS

A continuación se analizan los comentarios a la Resolución CREG 038 de 2016. En el numeral 2.1 se presenta el listado de las comunicaciones mediante las cuales los interesados plantearon sus comentarios o propuestas en relación con la resolución mencionada. En las secciones 3 en adelante se citan los comentarios particulares a los diferentes temas de consulta de la resolución, exponiendo las razones por las cuales se aceptan o se rechazan los comentarios y sugerencias propuestas.

Se aclara que algunos agentes presentaron comentarios extemporáneos que contienen los mismos puntos que se analizan y responden en el presente documento de tal manera que estos comentarios extemporáneos no se transcriben en este documento.

2.1 Comentarios radicados en la Comisión

La siguiente tabla contiene el listado de los comentarios recibidos en la CREG a la Resolución CREG 038 de 2016 y analizados en el presente documento.

Agente o entidad	No. Radicado
Acolgen, Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica	E-2016-006729
ACP	E-2016-006781
Andesco, Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones	E-2016-006732
Carlos Mafia	E-2016-006782
Celsia	E-2016-006791
Cerrito Capital S.A.S.	E-2016-006784
EPM S.A. E.S.P.	E-2016-006752
Emgesa	E-2016-006706
Ecopetrol	E-2016-006717
Gas Natural Fenosa	E-2016-006708
Invercolsa	E-2016-006514
Isagen S.A. E.S.P.	E-2016-006761
Llanogás S.A. E.S.P.	E-2016-006759
Naturgas, Asociación Colombiana de gas natural	E-2016-006705
TGI S.A. E.S.P.	E-2016-006703
Promigas	E-2016-006798
UPME	E-2017-000184

Adicionalmente, las comunicaciones remitidas por grandes consumidores industriales tienen el mismo contenido, razón por la cual a lo largo de este documento se citan y responden sus comentarios bajo el enunciado de 'grupo de grandes consumidores':

Agente	No. Radicado
Alfagres S.A.	E-2016-006794
Alpina S.A	E-2016-006802
Asoenergía	E-2016-006806
Cerro Matoso	E-2016-006777
Corona Industrial S.A.A	E-2016-006804
Cristalería Peldar	E-2016-006785
Goodyear de Colombia S. A.	E-2016-006923
Groupe Seb Colombia S.A.	E-2016-006778
Ingredión Colombia S.A	E-2016-006783

3. COMENTARIOS SOBRE EL OBJETO Y DEFINICIONES

1. ACP

- a. *"Insistimos en que es fundamental eliminar la restricción de que la conexión sea al punto de entrada más cercano, y permitir que las conexiones de nuevas fuentes de producción con el Sistema Nacional de Transporte (SNT) sean donde existe realmente capacidad de transporte y demanda de gas, que no es necesariamente en el punto de entrada más*

cercano a la fuente de producción.

En este sentido, consideramos importante aclarar si en la definición de gasoducto de conexión (artículo 2) son aplicables las disposiciones del artículo 23 de la Resolución 126 de 2012, donde se establece que el 'punto de entrada, existente o nuevo, deberá ser al más cercano a la fuente de producción o al punto de importación, donde sea técnicamente viable la conexión'.

Respuesta

En la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se plantea la definición de gasoducto de conexión en términos generales. Se considera que esta definición da claridad frente a otras definiciones adoptadas en la regulación que hacen referencia a conexiones.

La regulación aplicable al gasoducto de conexión es la definida en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas (i.e. Res. CREG 126 de 2010), o la que se defina en la nueva metodología para remunerar el transporte de gas. En tal sentido las inquietudes planteadas en este comentario se incluirán dentro de los análisis tendientes a adoptar la nueva metodología de transporte. Así, en la resolución definitiva no se incluye la definición de gasoducto de conexión.

- b. *"Teniendo en cuenta que algunas empresas que son productores-comercializadores no son persona jurídica, pues son Sucursales de Sociedades Extranjeras y por lo tanto tienen personería jurídica diferente a la de la matriz consideramos necesario incluir en la definición de 'proponente' (Artículo 2) a las Sucursales de Sociedad Extranjera:*

'Persona jurídica, Sucursal de Sociedad Extranjera, consorcio o unión temporal que presenta una oferta dentro de un proceso de selección'.

Respuesta

De acuerdo con el comentario realizado, una vez analizado el mismo, se considera adecuado incluir la sucursal de sociedad extranjera como parte de los participantes en los procesos de selección. En la resolución definitiva se incluye este ajuste.

2. Andesco

- a. *"Por otro lado, entendemos que el alcance de la resolución se orienta a proyectos de transporte, sin embargo en la última versión publicada por la UPME del Plan Indicativo de Abastecimiento de Gas Natural se identificó la necesidad de una nueva fuente de gas natural alrededor del 2023, cuyos análisis de costos y de confiabilidad señalan que debería ubicarse en la Costa Pacífica del país. En tal sentido, consideramos importante que se amplíen las consideraciones de la resolución en referencia a proyectos por fuera de la actividad de transporte, o que se haga referencia a incorporarlos en la regulación de manera oportuna, definiendo la naturaleza jurídica y las condiciones de acceso a la infraestructura para este tipo de proyectos".*

Respuesta

La propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 está planteada para cualquier proyecto del plan de abastecimiento de gas natural que apruebe el Ministerio de Minas y Energía y

que se ejecute a través de procesos de selección. Esto incluye proyectos asociados a infraestructura para importación, almacenamiento, aumento de la capacidad de transporte, extensión de los sistemas de transporte, redundancias en gasoductos, redundancias en sistemas de compresión, conexiones entre sistemas de transporte, entre otros, como se establece en la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía.

En la resolución definitiva se hace claridad sobre este aspecto.

- b. *“Con relación a la determinación de los activos de confiabilidad y/o seguridad necesarios para soportar los Sistemas de Distribución, a los que se refiere el artículo 14 de la resolución 202 de 2013, respetuosamente solicitamos que en la resolución en cuestión se establezca que el distribuidor pueda presentar a la Comisión los proyectos que éste haya identificado, para que sean utilizados como insumo. Esto teniendo en cuenta que los proyectos de confiabilidad en distribución no fueron incluidos en el plan de abastecimiento preliminar propuesto por la UPME y no se ha emitido la resolución a la cual hace alusión el artículo mencionado”.*

Respuesta

Dado que las disposiciones del Artículo 14 son anteriores a la expedición del Decreto 2345 de 2015, mediante el cual se establecen lineamientos orientados a aumentar la confiabilidad y seguridad de abastecimiento de gas natural, la Comisión analizará sus competencias frente al tema de confiabilidad en materia de gas natural y, si es del caso, hará los pronunciamientos a que haya lugar.

- c. *“Finalmente, sugerimos que por parte de la Comisión se realice una unificación de todos los mecanismos para la expansión y extensión del sistema de transporte que se encuentran actualmente en estudio y discusión, y que sean considerados dentro de la construcción de la nueva metodología para la remuneración de la actividad de transporte de gas natural. Lo anterior con el fin de que se analicen y resuelvan de manera estructural e integral los problemas a atender, tal como los retrasos en la realización de las inversiones por parte de los transportadores”.*

Respuesta

Los proyectos de expansión o extensión de la infraestructura de transporte de gas que no se ejecuten a través de procesos de selección podrán ser ejecutados con base en las reglas de la metodología de remuneración de la actividad de transporte. Mediante la Resolución CREG 090 de 2016 la Comisión sometió a consulta la propuesta de la nueva metodología para remunerar la actividad de transporte de gas natural. De acuerdo con lo propuesto en la Resolución CREG 090 de 2016, en la nueva metodología se incorporarán las disposiciones que se requieran para remunerar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural que puede ejecutar el transportador en primera instancia (i.e. sin someterlos a procesos de selección). Estos proyectos corresponderán a los definidos como IPAT en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016.

Al considerar que:

- i. Al momento de elaborar el presente documento la propuesta de nueva metodología de transporte, i.e. Resolución CREG 090 de 2016, continúa en análisis por parte de la CREG.

- ii. Dado que en enero de 2017 el Ministerio de Minas y Energía adoptó el plan transitorio de abastecimiento de gas natural según la Resolución 40006 del Ministerio de Minas y Energía.
- iii. En la Resolución CREG 090 de 2016 se propusieron los procedimientos para que el transportador incumbente manifieste su interés en ejecutar en primera instancia proyectos del plan de abastecimiento de gas embebidos en su sistema de transporte.
- iv. Es necesario disponer de las reglas para adelantar procesos tendientes a ejecutar proyectos del plan transitorio de abastecimiento de gas natural.

Se propone incluir en la resolución definitiva sobre procesos de selección los procedimientos para que el transportador incumbente manifieste su interés en ejecutar en primera instancia proyectos del plan de abastecimiento de gas embebidos en su sistema de transporte. Estos procedimientos se ajustarán de acuerdo con los comentarios recibidos a la propuesta de la Resolución CREG 090 de 2016. La remuneración de los proyectos del plan de abastecimiento que en primera instancia ejecute el transportador se remunerarán de acuerdo con la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas.

En la resolución definitiva de la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se incorporan estos ajustes.

3. Carlos Mafia

- a. *"No queda claro qué tipo de infraestructura es alcanzada por este proyecto de resolución. El proyecto indica que 'Esta Resolución tiene por objeto establecer los parámetros dentro de los cuales se deben adelantar los procesos de selección tendientes a la ejecución de proyectos contemplados en el plan de abastecimiento de gas natural'. No obstante, la resolución también estipula que '...estos proyectos corresponderán únicamente a loops, estaciones de compresión y adecuaciones de la infraestructura de transporte....'. Están los proyectos de regasificación incluidos?"*

Respuesta

Ver respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal a del presente documento.

4. Cerrito Capital

- a. **"Sobre el conjunto objeto de regulación en la resolución:**

La resolución tiene como objeto establecer procedimientos que se deben seguir para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural mediante procesos de selección. En el Artículo 1 establece que:

'Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. *Esta Resolución tiene por objeto establecer los parámetros dentro de los cuales se deben adelantar los procesos de selección tendientes a la ejecución de proyectos contemplados en el plan (...) beneficiarios del servicio de gas natural'*

Hasta aquí la resolución parece ir dirigida a regular todos los proyectos contemplados en el plan de abastecimientos de gas natural. Se entendería que esto es tanto los proyectos de transporte como otros tales como las plantas de regasificación y/o plantas de almacenamiento si el Plan las incluyera. Sin embargo, en otros apartes de la resolución pareciera que solamente se aplica a los proyectos de transporte. En las definiciones, por

ejemplo, no se mencionan las plantas de regasificación para importar gas pero sí los gasoductos de conexión. De igual manera, la definición de Proceso de Selección se determina como:

*'Procedimiento mediante el cual la UPME hace una convocatoria abierta del orden nacional o internacional para que, en condiciones de libre concurrencia y con base en lo establecido en la regulación y en los documentos de selección, los proponentes presenten ofertas para la ejecución y operación **de un proyecto de transporte del plan de abastecimiento de gas natural (...)**'*

Con la anterior definición pareciera que el proceso de selección que se describe en la resolución solamente aplica para los proyectos de transporte y excluye los demás.

A lo largo de la resolución diferentes apartes confirman la ambigüedad sobre el conjunto al cual aplica dicha resolución. Con el fin que la resolución incluya todos los proyectos contemplados en el Plan se debe:

- 1. Incluir la definición de los mismos tales como las plantas de regasificación o de importación de gas.*
- 2. Incluir dentro de la definición de Proceso de Selección que dicho procedimiento aplica para los otros proyectos dentro del Plan de Abastecimiento y no solamente para los de transporte.*
- 3. Debe definirse qué calidad tendrá el proveedor de infraestructura de importación de gas ya que no necesariamente es un transportador, ni un comercializador de gas importado ni tampoco un productor-comercializador. Para la planta de regasificación de la Costa Atlántica se estableció una definición como Agente de Infraestructura que no necesariamente debe ser una empresa de servicios públicos. Se sugiere la siguiente definición que tiene como base la resolución 062 de 2013 que trata el tema del ingreso regulado para la planta de importación de gas en la Costa Atlántica.*

'Agente de infraestructura –AL.- Persona jurídica encargada de la prestación del servicio de infraestructura para importar GNL de los mercados internacionales, almacenarlo y regasificarlo para colocarlo en un punto de entrada al Sistema Nacional de Transporte-SNT. Este punto puede ser un gasoducto de conexión. Para la atención del servicio público domiciliario de gas combustible, con gas natural colocado en un punto de entrada al SNT este agente deberá dar cumplimiento a la normativa referente al Reglamento Único de Transporte –RUT. Este agente, en todo caso, deberá cumplir con requerimientos de otras autoridades como la Agencia Nacional de Infraestructura y los reglamentos contemplados en la normativa vigente para los prestadores del servicio portuario'.

Respuesta

De manera involuntaria en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 el alcance de la definición de "proceso de selección" quedó limitado a transporte de gas. Sin embargo, el alcance del proceso de selección es para cualquier tipo de proyecto que el Ministerio de Minas y Energía adopte en el plan de abastecimiento de gas natural. Para mayor detalle ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal a del presente documento.

Con respecto a incorporar la definición de "Agente de Infraestructura" se debe tener en cuenta que la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 es de carácter general. Es decir, esta resolución no propone disposiciones para proyectos particulares. Es posible

que el desarrollo de un proyecto particular del plan de abastecimiento de gas natural, como el de una planta para importar gas natural licuado, requiera desarrollos regulatorios complementarios que deberán estar enmarcados en las disposiciones del Decreto 2345 de 2015, o aquellos que lo modifiquen o sustituyan.

En todo caso, en la estructuración de cada proyecto para aplicar el proceso de selección la UPME podrá establecer definiciones particulares que apliquen al respectivo proyecto dentro del proceso de selección.

Con respecto al tipo de empresa que ejecuta y opera un activo realizado mediante proceso de selección ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

5. Ecopetrol

- a. *“Artículo 2. Se solicita incluir la definición de ‘adjudicatario’ y unificar la terminología a lo largo de la resolución ya que se habla de adjudicatario, proponente, proponente adjudicatario, participante adjudicatario, proponente seleccionado, entre otros, para referirse a este agente.*

En la definición ‘Inversiones del plan de abastecimiento en un sistema de transporte, IPAT’, se habla de los ‘valores eficientes’. Como lo informó Ecopetrol a la UPME en los comentarios del plan transitorio de abastecimiento, no se publicó lo referente al capítulo Financiero. Se considera fundamental que los agentes puedan conocerlo para que la regulación sea armónica y haya oportunidad de manifestarse respecto a los proyectos de regulación de manera integral, asegurando que los proyectos sean eficientes”.

Respuesta

En relación con parte de su inquietud se considera adecuado incorporar definición de adjudicatario, así como realizar una unificación de terminología a lo largo de la resolución. En la resolución definitiva se incluyen estos ajustes.

Con respecto al tema de ‘valores eficientes’ de inversiones IPAT se aclara que el mecanismo para establecer el ‘valor eficiente’ de estas inversiones se establecerá en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas natural.

Este mecanismo es independiente de la evaluación que deberá realizar la UPME en el estudio técnico que servirá de base al Ministerio de Minas y Energía para adoptar el plan de abastecimiento de gas natural. De acuerdo con lo establecido en la Resolución 40052 de 2016, del Ministerio de Minas y Energía, se entiende que la UPME debe realizar evaluación de beneficio costo de las inversiones que se incluyan en el plan de abastecimiento de gas natural. También se entiende que la UPME deber publicar estos análisis para consulta de los agentes y terceros interesados.

6. EPM

- a. *“Sea lo primero señalar que si bien entendemos que esta propuesta de resolución tiene como propósito definir el procedimiento a seguir para ejecutar mediante procesos de selección todos los proyectos que garanticen la seguridad y abastecimiento de gas natural, incorporados en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural, observamos que el contenido de la misma está muy orientado solo a proyectos de transporte de gas y no*

tiene el alcance amplio que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto MME 2345 de 2015 y la Resolución MME 40056 de 2016 debería tener, para lo cual nos permitimos referir parte de lo dispuesto en estas normas:

En el Artículo 5 del **Decreto MME 2345 de 2015** se le asigna la responsabilidad a la comisión de definir para los proyectos incluidos en el PAG los criterios que permitan diferenciar ‘... cuáles proyectos podrán ser desarrollados en primera instancia por un agente como complemento de su infraestructura existente y cuáles se realizan exclusivamente bajo mecanismos abiertos y competitivos’. Y adicionalmente ‘... en caso que los primeros no sean desarrollados por el agente, los mismos deberán ser desarrollados como resultado de mecanismos abiertos y competitivos...’”

Así mismo, la **Resolución MME 40056 de 2016** aclaró que para la adopción del PAG ‘... Tendrán en cuenta el estudio técnico elaborado por la UPME...’ y que en dicho estudio ‘... se deberán considerar proyectos asociados a infraestructura de importación, almacenamiento, aumento de capacidad de transporte, extensión de los Sistemas de transporte, redundancias en gasoductos y compresión, conexiones entre sistema de transporte, entre otros. Subrayado nuestro’.”

Respuesta

Ver respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 2, literales a y c del presente documento.

- b. “Se establece en las definiciones que los proyectos de Inversiones del Plan de Abastecimiento en un Sistema de Transporte- IPAT corresponden a Loops, Compresores y adecuaciones de la infraestructura de transporte de gas, ‘...que contribuyan a garantizar la seguridad del abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas’ pero no es claro en la resolución si ¿El transportador tendría la obligación de realizarlos cuando los beneficios obtenidos son exclusivamente por abastecimiento y confiabilidad? Y ¿cómo se establece el ingreso para estos proyectos del IPAT si no existe convocatoria como tal?. Según el artículo 5 de la propuesta no es claro a partir de qué fecha se podría determinar que un transportador no realizó dichos proyectos del IPAT y en este caso cuándo los mismos deben salir a convocatoria”.

Respuesta

Un proyecto de IPAT hará parte de los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural y como tal se debe ejecutar bien sea por el transportador, en primera instancia, o por cualquier otro agente a través de un proceso de selección en caso de que el transportador no lo ejecute. El mecanismo de remuneración para proyectos IPAT se determina con base en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas, y los procedimientos y las condiciones que determinan que un transportador no ejecutó un proyecto IPAT se establecen en la resolución definitiva sobre procesos de selección. Para más detalles ver respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

7. Grupo de grandes consumidores

- a. “I. **Falta de claridad en los proyectos que serían contemplados en el plan de abastecimiento de gas natural**

En la resolución CREG 038 de 2016, la comisión presenta las siguientes definiciones:
(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, inicialmente, la Comisión específica, en el Objeto de la Resolución, que los proyectos en cuestión son los proyectos contemplados en el plan de abastecimiento de gas natural. Seguido a esto, en el Artículo 2, se menciona la definición de IPAT, el cual contempla las siguientes características:

- *Proyectos de transporte incluidos en el plan de abastecimiento de gas natural adoptado por el Ministerio de Minas y Energía.*
- *Embebidos en un sistema de transporte existente.*
- *Loops, estaciones de compresión y adecuaciones de infraestructura de transporte de gas natural que contribuyan a garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas natural.*

Una vez realizado las definiciones, en el Artículo 4, se menciona que los proyectos a realizar mediante procesos de selección son los 'proyectos contemplados en el plan de abastecimiento de gas natural adoptado por el Ministerio de Minas y Energía, distintos a aquellos proyectos IPAT ejecutados por el transportador'. Por último, la Comisión considera los numerales a), b) y e), entre otros, para la definición de participantes en los procesos de selección.

Considerando lo mencionado, la primera duda que se genera es: ¿cuáles y con qué parámetros el Ministerio de Minas y Energía va a seleccionar los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural que deben ser realizados por medio de selección?"

Respuesta

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.2.2.29 del Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, se entiende que a la CREG se corresponde establecer el mecanismo de remuneración de los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural. No le corresponde a la CREG definir cuáles proyectos hacen parte del plan de abastecimiento. La definición de los proyectos del plan de abastecimiento le corresponde al Ministerio de Minas y Energía.

En ese sentido, en el Artículo 1 de la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía se establece que:

“Para la adopción del Plan de Abastecimiento de Gas Natural el Ministerio de Minas y Energía tendrá en cuenta el estudio técnico que deberá elaborar la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Este estudio contendrá, al menos, los siguientes elementos:

- i) Descripción de los proyectos recomendados a ser incluidos en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural.
- ii) Identificación de los beneficiarios de cada proyecto.
- iii) Análisis de costo-beneficio que soportan las recomendaciones mencionadas. Estos análisis de costo-beneficio deben considerar, entre otros, las fuentes de importación, los riesgos de desabastecimiento de cada una de ellas, y otros riesgos relevantes para los análisis.
- iv) Indicadores y metas cuantitativas de abastecimiento y confiabilidad del servicio.
- v) Horizonte de planeamiento no inferior a diez (10) años.

En el estudio técnico se deberán considerar proyectos asociados a infraestructura para importación, almacenamiento, aumento de la capacidad de transporte, extensión de los

sistemas de transporte, redundancias en gasoductos, redundancias en sistemas de compresión, conexiones entre sistemas de transporte, entre otros.

Adicionalmente, en el estudio técnico se tendrán en cuenta las obras con un beneficio superior a su costo, que sean requeridas para incorporar oportunamente volúmenes adicionales de gas natural al Sistema Nacional de Transporte (SNT), o a los sistemas aislados. Para el efecto se deberán tener en cuenta todas las fuentes de suministro, sean estas nuevas o existentes. Asimismo, se incorporarán criterios de seguridad energética en relación con el nivel de dependencia de las importaciones.

(...)"

Se puede observar que mediante la Resolución 40052 de 2016 el Ministerio de Minas y Energía estableció los lineamientos para definir los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural, lineamientos que debe aplicar la UPME en la elaboración del estudio técnico que le servirá de base al Ministerio para adoptar el plan de abastecimiento.

- b. *"La segunda duda tiene que ver con los proyectos IPAT ejecutados por el transportador que no se realizarán por miedo de procesos de selección. Primero, la definición de IPAT no es clara al mencionar los tipos de proyectos de transporte. Lo anterior, ya que es ambiguo mencionar que son, además de loops y estaciones de compresión, 'ajustes de infraestructura de transporte de gas natural que contribuyan a garantizar la seguridad de abastecimiento y confiabilidad del servicio de gas natural'. ¿Qué tipos de proyectos aplican en esta 'categoría'? ¿Cuál es el criterio para definir 'la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas natural'?"*

Por último y teniendo en cuenta los participantes en los procesos de selección ¿por qué cuando el proyecto IPAT lo realiza el transportador no va por el proceso de selección, y cuando no lo realiza sí va por dicho proceso? Y adicionalmente, en el caso de que el proyecto IPAT no lo termine el transportador, entonces por qué ahora sí pasaría dicho proyecto por el proceso de selección.

En resumen, creemos que no es claro cuáles son los proyectos que van a desarrollarse por medio de los procesos de selección y con qué criterios se van a seleccionar. Se [sic] considera fundamental que la Comisión sea específica a la hora de definir dichos aspectos".

Respuesta

Los proyectos de IPAT relacionados con 'ajustes de la infraestructura de transporte de gas que contribuyan a garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas natural' harán parte del plan de abastecimiento de gas que adopte el Ministerio de Minas y Energía. En ese sentido será el Ministerio de Minas y Energía, con base en el estudio técnico que realice la UPME según lo establecido en la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio, quien defina estos proyectos.

Se entiende que en estos proyectos se podría incluir infraestructura de transporte para revertir flujos físicos de gas en algunos tramos de gasoductos. También se entiende que los criterios para definir la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio serán analizados por la UPME en el estudio técnico que debe realizar según lo establecido en la Resolución 40052 de 2016.

Se aclara que los proyectos de IPAT los realiza en primera instancia el transportador como complemento de su infraestructura existente y si este agente no desarrolla los

proyectos de IPAT éstos deberán ejecutarse a través de procesos de selección. Lo anterior en atención a lo establecido en el numeral 1 del Artículo 2.2.2.29 del Decreto 1073 de 2015.

También se aclara que los proyectos de IPAT que ejecute el transportador estarán sujetos a las reglas de remuneración establecidas por la Comisión en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas. Para más detalles sobre la nueva metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas ver respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

c. ***“V. Posibilidad de conexión al sistema nacional de transporte, por parte de los usuarios no regulados***

*En la Resolución CREG 038 de 2016, la Comisión presenta las siguientes definiciones:
(...)*

Se [sic] reitera la solicitud a la Comisión de que esta le de vía libre a usuario no regulado de conectarse al sistema de transporte, sin permiso previo de distribuidor de la zona”.

Respuesta

En la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 no se plantea regulación relacionada con la conexión de usuarios no regulados al sistema de transporte de gas natural. En ese sentido este comentario no se analiza en el presente documento.

8. Invercolsa

- a. *“Dentro del objeto y el ámbito de aplicación creemos pertinente que se debe dejar claro que estos proyectos de selección no deben aplicar para ‘Activos complementos a la infraestructura existente’: que el transportador esté desarrollando. Con esto nos referimos a Proyectos que estén dentro de los planes de expansión o mejoramiento de los Sistemas de transporte existentes, los cuales pueden estar reportados o no en el último expediente tarifario del gasoducto. Para lograr la sincronización de información entre la UPME y los transportadores y debido a las diferencias tan grandes en la periodicidad de recolección de datos entre el Plan de Abastecimiento (1 año) y la actualización de la Metodología de transporte (8 años), se recomienda que al menos una vez al año se solicite a los transportadores los proyectos que están por iniciar ejecución y los que están en ejecución, con el fin de compararlos y no duplicar esfuerzos”.*

Respuesta

Se considera acertado este comentario en el sentido de revisar periódicamente con los transportadores los proyectos que prevén ejecutar o están en ejecución para no incluirlos en el plan de abastecimiento de gas. Sin embargo, se considera que tal revisión le corresponde a la UPME al momento de elaborar el estudio técnico que servirá de base para que el Ministerio de Minas y Energía adopte el plan de abastecimiento de gas.

- b. *“El término Adjudicatario es nuevo y adquiere relevancia dentro de la Resolución propuesta por la CREG, creemos pertinente que su incluya entre las definiciones propuestas en el Artículo 2. Con esto esperamos darle una mayor claridad a la figura que quiere crear la CREG”.*

Respuesta

Ver parte inicial de la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 5, literal a del presente documento.

- c. *“Continuando en el Artículo 2. Solicitamos se revise la definición de ‘Proceso de selección’, ya que es contradictorio con los proyectos que el Ministerio de Minas definió que deben incluirse en el estudio técnico que elaborará la UPME para la adopción del Plan de Abastecimiento de gas Natural del MinMinas. De acuerdo a la definición expuesta en este artículo, solo se contemplan proyectos de transporte del plan de abastecimiento de gas natural, dejando por fuera la Infraestructura para importación, almacenamiento y activos de confiabilidad para sistemas de distribución que si contempla el MinMinas en la Resolución 40052 de 18 de enero de 2016”.*

Respuesta

Ver parte inicial de la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 4, literal a del presente documento.

9. Naturgás

- a. *“El artículo 2 del proyecto de resolución, define las inversiones del plan de abastecimiento en un sistema de transporte-IPAT, así:*

‘Son los valores eficientes de los proyectos incluidos en el plan de abastecimiento de gas natural adoptado por el Ministerio de Minas y Energía y que están embebidos en la infraestructura de un sistema de transporte existente. Para efectos regulatorios estos proyectos corresponderán únicamente a Loops, estaciones de compresión y adecuaciones de la infraestructura de transporte de gas que contribuyan a garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas natural’

Paralelamente en el Decreto 2345 de 2015, en su artículo 5, dictamina:

‘que la CREG deberá expedir la siguiente regulación aplicable a los proyectos incluidos en el plan de abastecimiento de gas natural: 1. Criterios para definir cuales proyectos del Plan de Abastecimiento de Gas Natural podrán ser desarrollados, en primera instancia, por un agente como complemento de su infraestructura existente y cuales se realizarán exclusivamente mediante mecanismos abiertos y competitivos’

Respecto a las disposiciones mencionadas, solicitamos a la CREG dar claridad, si los proyectos a los que hace referencia el Decreto 2345, como complemento de la infraestructura existente, coinciden con los proyectos IPAT definidos en el proyecto de resolución”.

Respuesta

Los proyectos de IPAT responden a lo establecido en el numeral 1 del Artículo 2.2.2.2.29 del Decreto 1073 de 2015, modificado por el Decreto 2345 de 2015.

- b. *“En diferentes apartes de la Resolución se hace referencia al ‘adjudicatario’ de proyectos que se desarrollen mediante procesos de selección. Con el objetivo de conocer las*

características específicas de este agente, solicitamos a la Comisión se de una definición formal de 'adjudicatario' dentro del artículo 2, destinado a las Definiciones".

Respuesta

Ver parte inicial de la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 5, literal a del presente documento.

10. Promigás

- i) *"No hay una coherencia entre lo que se anuncia en el objeto y ámbito de aplicación frente a lo que se desarrolla a lo largo de la resolución, teniendo en cuenta que el objeto anuncia que la regulación es integral a todos los activos incluidos dentro el PIA, sin embargo, la resolución se limita a regular los activos asociados a la actividad de transporte, lo cual insistimos debe ser evaluado de manera conjunta para tener clara la señal regulatoria".*

Respuesta

Ver parte inicial de la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 4, literal a del presente documento.

- ii) *"El objeto se contradice con el contenido en la medida en que se anuncia que la regulación es integral a todos los activos incluidos dentro el plan de abastecimiento, los cuales pueden ser parte de los sistemas de producción, almacenamiento y distribución (según lo definido en el PIA).*

La resolución solo desarrolla la regulación para activos de transporte no ejecutados por el transportador incumbente (sic), lo que dificulta el análisis del contenido de la resolución. Se solicita al regulador desarrollar, en una sola resolución la regulación para todos los activos incluidos en el PIA".

Respuesta

Las reglas sobre la remuneración de los proyectos del plan de abastecimiento de gas que en primera instancia ejecute el transportador se establecerán en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas. Para más detalles sobre la nueva metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas ver respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

- iii) *"Se solicita incluir a definición de 'transportador incumbente', para aclarar cuándo es que un transportador es el operador del sistema mismo y cuando es un transportador que está interesado en desarrollar un proyecto por fuera de su sistema, dentro de las reglas de selección que establezca el regulador".*

Respuesta

Se considera adecuado incorporar definición de transportador incumbente. En la resolución definitiva se incluye esta definición.

- iv) **"Gasoducto de conexión"**

La definición incluida dentro de esta resolución, modifica aquella prevista en la Resolución 126 de 2010, en la forma como está concebida, así como en el RUT.

La propuesta no es clara respecto de la naturaleza del activo cuando ésta es objeto de una solicitud de acceso, ni tampoco de la forma como ésta juega frente al entorno regulado, ni tampoco involucra las limitaciones que se establecen en la Resolución 202 de 2013. Esta definición no se requiere en el ámbito de esta resolución”.

Respuesta

Ver respuesta al comentario de la sección 3, numeral 1, literal a del presente documento.

v) “Inversiones del plan de abastecimiento en un sistema de transporte, IPAT

Hay una contradicción entre la definición y el mecanismo propuesto por el regulador para la determinación de los valores que constituirían los activos del plan de abastecimiento, ya que en el texto de la definición hace mención a los ‘valores eficientes’ en tanto que el mecanismo que se propone es de competencia por el mercado, donde el asignatario, es el que define el valor de la inversión.

La definición solo hace mención a proyectos de transporte embebidos en sistemas de transporte existentes, dejando por fuera aquellos proyectos de transporte nuevos que la UPME considere necesarios para unir los sistemas de transporte existentes, por ejemplo Gasoducto Jobo-Medellín-Marquita-Bogotá o como por ejemplo Buenaventura-Cali.

Se solicita incluir una definición donde se aclare que es una ‘adecuación’ ya que se utiliza dentro del texto de resolución propuesto, pero no está definido ni en esta resolución ni en la regulación misma”.

Respuesta

Ver respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 4, literal a y numeral 7, literal b del presente documento.

vi) “Proceso de selección

La definición indica que todos los activos del plan de abastecimiento se adjudicarán y remunerarán a través del procedimiento previsto en la resolución tal y como se menciona en el objeto y ámbito de aplicación de la resolución, sin embargo esto no es coherente con el contenido de la resolución en el sentido que ésta se limita estrictamente a los activos de transporte en sistemas existentes y no a la totalidad de los activos involucrados dentro del plan de abastecimiento”.

Respuesta

Ver respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 4, literal a y numeral 7, literal b del presente documento.

vii) “Valor estimado del proyecto

Consideramos que el valor estimado del proyecto por la UPME, debería dar lugar a ciertos filtros que garanticen que por lo menos la evaluación costo-beneficio que hace esa entidad, se cumpla en la realidad; en efecto, si el valor real del proyecto ofertado por un

interesado que la UPME utilizó para determinar el beneficio de la inversión específica, éste debería reconsiderarse, para determinar si aún con el valor propuesto se logra el beneficio esperado”.

Respuesta

De acuerdo con la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016, el valor estimado por la UPME se utiliza para establecer el monto de la garantía de seriedad de la oferta que deben presentar los oferentes en el proceso de selección. No se establece que este sea el valor que utilice la UPME para hacer evaluación de beneficio-costos del proyecto.

Se entiende que la UPME realiza los análisis de beneficio-costos antes de que los proyectos se incluyan en el plan de abastecimiento de gas natural. Es decir, una vez que un proyecto se incluye en el plan de abastecimiento, por parte del Ministerio de Minas y Energía, el proyecto se somete a los mecanismos previstos para asegurar su ejecución oportuna.

Como complemento a esta respuesta ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 13, literal c del presente documento.

Es oportuno anotar que en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se plantea que los recursos obtenidos por la ejecución de la garantía de seriedad se devuelven, vía menor cargo de transporte, a los usuarios que se esperaba beneficiar con el proyecto.

Al analizar este punto en mayor detalle se encuentra que el objeto de la garantía de seriedad es cubrir a la UPME del riesgo de que el proponente aborte el proceso de adjudicación y el proceso de selección falle para la UPME. La falla en el proceso de selección le generará ineficiencias a la UPME en términos de recursos gastados y de recursos a gastar para realizar otro proceso que garantice que el proyecto entre a operar en la fecha establecida en el plan de abastecimiento de gas.

En este sentido el beneficiario de los recursos de la ejecución de garantías de seriedad debe ser la UPME. En la resolución definitiva se introduce este ajuste.

11. TGI

- a. *“Con respecto a las definiciones que establece la resolución, consideramos que hace falta precisar la de ‘Proponente’, ya que según lo establecido en el proyecto de resolución éste puede ser cualquier persona jurídica interesada en construir, mantener y operar el proyecto, situación que no debería permitirse teniendo en cuenta las grandes implicaciones que tiene la construcción de infraestructura de transporte. Al respecto, también es importante precisar que los consorcios y uniones temporales deben tener reglas específicas de participación, ya que la responsabilidad es diferente al de las personas jurídicas ya constituidas.*

Particularmente en experiencias previas de TGI como transportador, se ha evidenciado que existen consorcios con proponentes de experiencias muy diferentes y finalmente la ejecución del proyecto termina a cargo de la empresa con menor experiencia y capital, lo que implica riesgos durante la ejecución del proyecto por el no cumplimiento de los cronogramas, reprocesos, etc”.

Respuesta

Con independencia de la figura jurídica del oferente, la seriedad de la oferta se respalda con la presentación de la garantía de seriedad, que en este caso es por el 10% del valor estimado del proyecto. Es decir, el proponente que participe en el proceso de selección debe tener un músculo financiero proporcional al valor del proyecto.

De otra parte, en el momento de la adjudicación, el proponente que resulte favorecido deberá constituir una garantía de cumplimiento, por el 10% del valor ofertado según la propuesta en la Resolución CREG 038 de 2016, y realizar ajustes fuertes a este valor si se presentan retrasos en la ejecución del proyecto. Se considera que este esquema permite seleccionar los ejecutores más idóneos así como dar los incentivos para ejecutar el proyecto dentro del cronograma establecido.

Con respecto a la garantía de cumplimiento cabe anotar que conceptualmente esta garantía busca cubrir a la demanda por el riesgo de no ejecutar oportunamente el proyecto. En este sentido el valor de la garantía debería estar asociado al valor de la inversión del proyecto y no al flujo de ingresos total. Es decir, el 10% se debería aplicar a la parte del flujo que remunera inversión.

Como se anota en la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal c del presente documento, el 70% es el porcentaje de los ingresos esperados que remuneran la inversión en la actividad de transporte de gas lo cual se considera una buena referencia para los proyectos a ejecutar mediante procesos de selección.

Al asumir que el 70% del flujo de ingresos de un proyecto ejecutado mediante proceso de selección remunera la inversión, se tiene que la garantía de cumplimiento será el 7% del flujo de ingresos o el 10% del flujo que remunera inversión. En la resolución definitiva se incorpora este ajuste.

- b. *“Teniendo en cuenta la importancia que tiene la identificación de los remitentes beneficiados por los proyectos realizados, es importante que la resolución sea explícita en que esta labor de identificación será realizada por la UPME para cada proyecto en particular y se incluya el mecanismo de socialización de esta información para que sea conocida por todos los agente involucrados.*

En todo caso, los proyectos que la UPME identifique y que hayan sido previamente identificados por el transportador incumbente, deberían tener una prioridad por parte del mencionado agente, ya que si este no lo presentó dentro de los demás mecanismos se puede deber a falta de señales o incentivos suficientes”.

Respuesta

Se aclara que la CREG no tiene potestad legal para asignar tareas a la UPME relacionadas con el estudio técnico que la UPME debe realizar. Este estudio lo tendrá en cuenta el Ministerio de Minas y Energía para adoptar el plan de abastecimiento de gas natural.

En todo caso, en la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía se establece explícitamente que el estudio técnico que realice la UPME contendrá la “identificación de los beneficiarios de cada proyecto”.

Se entiende que en virtud de las funciones asignadas a la UPME a través de la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía, le corresponde a la UPME definir y aplicar los mecanismos de socialización que considere frente al estudio técnico

que servirá de base para que el Ministerio de Minas y Energía adopte el plan de abastecimiento de gas natural.

12. UPME

- a. "... en la definición de Proceso de Selección solo se incluyen proyectos de transporte, con lo cual la Planta de Regasificación del Pacífico no estaría dentro de los procesos de selección. Por lo anterior sugerimos que se aclare que dentro de las inversiones del Plan de abastecimiento de gas natural, se pueden incluir las correspondientes a las plantas de regasificación y a nuevos gasoductos de transporte".

Respuesta

Ver respuesta al comentarios de la sección 3, numeral 4, literal a del presente documento.

4. COMENTARIOS SOBRE EL PROCESO DE SELECCIÓN

1. Acolgen

- a. "El Artículo 13 dispone que:

*El proponente seleccionado que no esté constituido como empresa de servicios públicos, E.S.P., deberá constituirse como tal, y **tener dentro de su objeto social las actividades que desarrolla un transportador de gas**, con excepción de los productores-comercializadores cuando se trate de gasoductos de conexión y de los distribuidores cuando se trate de gasoductos de la red tipo II de transporte.*

En este sentido, a pesar de que la Resolución en consulta tiene por objetivo establecer los parámetros dentro de los cuales se deben adelantar los procesos de selección tendientes a la ejecución de todos los proyectos contemplados en el plan de abastecimiento de gas natural, se observa que el alcance del artículo está enfocado solamente a los proyectos de transporte y, por lo tanto, se considera que el objeto social debería ser ampliado a generadores, comercializadores de gas y otras empresas de servicios públicos para tener en cuenta la planta de regasificación del Pacífico".

Respuesta

Se considera acertado el comentario en el sentido de que el objeto social del proponente seleccionado no se debe limitar a la actividad de transporte de gas natural, pues lo importante es que el objeto social le permita al proponente seleccionado adelantar el proyecto de infraestructura que se quiera ejecutar a través del proceso de selección. En ese sentido en la resolución definitiva se incluye este ajuste.

- b. "Finalmente, el artículo 8 establece:

El IAE deberá reflejar los costos asociados con la preconstrucción (incluyendo diseños, servidumbres, estudios, licencias ambientales y términos para su trámite y demás permisos o coordinaciones interinstitucionales) y construcción (...)

Al respecto, se considera pertinente dar mayor claridad sobre el producto a ser subastado en el caso de la planta de regasificación del Pacífico y precisar que incluiría la remuneración de la infraestructura teniendo en cuenta aspectos como el combustible de

operación de la planta y las pérdidas en el proceso de vaporización. Del artículo 8 se entendería que la subasta daría como resultado la asignación únicamente de los costos de inversión y los gastos fijos de AOM de la instalación de regasificación los cuales serían soportados por la demanda beneficiada determinada por la UPME, por lo cual se requiere que dicho aspecto sea precisado.

En el caso de que el producto de la subasta incluya únicamente los costos de inversión y los gastos fijos de AOM de la infraestructura debería ser reglamentado, lo antes posible, el uso, el acceso y la comercialización de capacidades una vez la planta entre en operación y teniendo en cuenta los usuarios que fueron sujeto de cargo para la construcción de la infraestructura”.

Respuesta

Ver parte final de la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 4, literal a del presente documento.

Se aclara que las disposiciones propuestas en la Resolución CREG 038 de 2016 no abarcan aspectos relacionados con acceso y comercialización de las capacidades (e.g. capacidad de transporte, de almacenamiento de gas o de importación de gas) resultantes de la construcción de proyectos del plan de abastecimiento de gas natural. De hecho en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se anota que “El incremento de capacidad de transporte que se pueda presentar en un tramo o grupo de gasoductos de un sistema de transporte debido a la ejecución de proyectos a través de procesos de selección se comercializará según los mecanismos que establezca la Comisión en resolución aparte”.

Debe notarse que mediante la Resolución CREG 026 de 2017 la Comisión sometió a consulta reglas particulares para la ejecución del proyecto de regasificación identificado en el plan transitorio de abastecimiento de gas natural, aprobado por el Ministerio de Minas y energía en enero de 2017. Estas reglas son complementarias a las propuestas en la Resolución CREG 038 de 2016 para el caso del proyecto de regasificación.

Se propone establecer de manera general en la resolución definitiva que los aspectos relacionados con acceso y comercialización de la capacidad resultante de proyectos ejecutados mediante procesos de selección se regularán, si es del caso, en resolución aparte.

2. ACP

- a. *“Es importante que el gasoducto de conexión que se va a desarrollar a través de un proceso de selección por estar incluido dentro del plan de abastecimiento, pueda conectarse donde exista capacidad de transporte y demanda de gas, y no restringir el punto de entrada al más cercano a la fuente de producción, en línea con la propuesta que expusimos en el punto 1.*

En este sentido, consideramos que debe modificarse el numeral a de artículo 5, así:

“Los participantes adjudicatarios distintos a transportadores deberán convertirse en transportadores, con excepción de los productores-comercializadores cuando se trate de gasoductos de conexión, y de los distribuidores cuando se trate de gasoductos de la red tipo II de transporte. Los gasoductos de conexión y los gasoductos de la red tipo II podrán conectarse al SNT en cualquier punto, siempre que sea técnicamente viable”.

Respuesta

Ver respuesta al comentario de la sección 3, numeral 1, literal a del presente documento.

- b. *“De igual forma, solicitamos aclarar lo que establece el numeral b del mismo artículo, en el sentido de que para un proyecto incluido en el plan de abastecimiento, (...) el interesado deberá demostrar experiencia relacionada con la construcción de infraestructura relacionada con el proyecto objeto del proceso de selección (...).”*

Solicitar experiencia previa a un productor comercializador en construcción de gasoductos de conexión es una restricción que vemos innecesaria y que obstaculiza la entrada al SNT de nuevos volúmenes de gas”.

Respuesta

En el proceso de selección todos los potenciales proponentes deben participar en igualdad de condiciones.

Ahora bien, en la regulación aplicable al gasoducto de conexión, definida en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas (i.e. Res. CREG 126 de 2010), se establece la posibilidad de que el productor-comercializador de nuevas fuentes de producción construya el gasoducto de conexión que requiera para poner su gas en el punto más cercano al sistema nacional de transporte de gas, SNT. En la propuesta de la nueva metodología para remunerar el transporte de gas se plantean reglas adicionales que permitirían al productor-comercializador poner su gas en el SNT o incluso en sitio de demanda.

Se entiende que un gasoducto de conexión se incluye en el plan de abastecimiento de gas cuando dicho gasoducto se requiera para poner más gas en el mercado y no se haya construido mediante los mecanismos tradicionales. Estos mecanismos tradicionales son: i) que el productor-comercializador interesado en poner gas en el SNT lo construya; o ii) que un transportador lo ejecute con el respaldo de contratos de transporte en firme.

De acuerdo con lo anterior, un gasoducto de conexión llega a la instancia del plan de abastecimiento de gas cuando no es ejecutado directamente por el productor-comercializador. Si el gasoducto llega a esta instancia se entiende que el productor-comercializador no estuvo interesado en ejecutar el proyecto y por tanto no es claro porqué este agente sí estaría interesado en participar en el proceso de selección.

En general, el productor-comercializador siempre tiene la posibilidad de ejecutar el gasoducto de conexión antes de que el proyecto pase al plan de abastecimiento de gas. Así, si las reglas del proceso de selección no permiten la participación del productor-comercializador, es claro que este agente tuvo oportunidad de ejecutar el proyecto antes de incluirlo en el plan de abastecimiento de gas natural que adopte el Ministerio de Minas y Energía.

- c. *“Constituirse como Empresa de Servicios Públicos (E.S.P.) para ser adjudicatario, es un requisito que no debe aplicar para un Productor-Comercializador. De esta forma, sugerimos aclarar en el numeral c del artículo7:*

‘c. Información del proceso de selección como objeto, plazos, experiencia general específica de los participantes, objeto social del adjudicatario que permita adelantar y operar el proyecto, constitución o promesa de constitución del

adjudicatario como E.S.P. (...)”.

Respuesta

La infraestructura que se ejecute a través de procesos de selección estará destinada a la prestación del servicio público domiciliario de gas. Este servicio está sujeto a la Ley 142 de 1994 y por tanto a la regulación de la CREG y a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD.

De notarse que el agente que presta el servicio público domiciliario de gas combustible, o que realiza alguna de las actividades complementarias de la prestación del servicio pero no como complemento de su actividad principal, debe ser empresa de servicio público.

Adicionalmente, la información comercial y operativa asociada a esta infraestructura es de interés del mercado de gas y puede ser solicitada por las autoridades que la requieran para el ejercicio de sus funciones. Para hacer requerimientos de información conviene que los agentes requeridos tengan el carácter de empresa de servicio público, E.S.P.

Ahora bien, los adjudicatarios de los procesos de selección recibirán un ingreso regulado asignado mediante resolución de la CREG. La Comisión asigna el derecho a recibir ingresos únicamente a empresas de servicio público sujetas a la vigilancia y control de la superintendencia de servicio públicos domiciliarios.

Lo anterior sugiere que para recibir el ingreso regulado los adjudicatarios deben ser empresas de servicio público, E.S.P. Se entiende que durante la construcción el adjudicatario no necesariamente debe ser empresa de servicio público pero una vez el proyecto entre en operación el adjudicatario debe ser empresa de servicio público para empezar a percibir el ingreso regulado.

Con respecto a la información operativa asociada a un proyecto ejecutado mediante proceso de selección se tiene que los adjudicatarios dispondrán de esa información pues ellos asumen la responsabilidad en la operación del activo. Los adjudicatarios también podrían delegar esa responsabilidad de operación a otra empresa E.S.P. y así esta última dispondría de la información operativa. En todo caso, la posibilidad de delegar la responsabilidad en la operación a otra empresa E.S.P. tiene justificación técnica cuando se trata de activos embebidos dentro de otro sistema, e.g. sistema de transporte.

Con base en lo anterior se propone incluir en la resolución definitiva lo siguiente:

- i) El adjudicatario debe ser E.S.P. para poder recibir el ingreso regulado.
- ii) Durante la construcción del proyecto el adjudicatario no está obligado a ser E.S.P.
- iii) Para el caso de proyectos de IPAT que se ejecuten mediante procesos de selección el adjudicatario podrá operarlos a través del transportador incumbente. El adjudicatario deberá suministrar cualquier otra información que le solicite el transportador para cumplir con requerimientos de autoridades.

3. Andesco

- a. *“Con respecto al esquema sobre el periodo de pagos, la propuesta incluye una penalización en caso de que la fecha de puesta en operación real del proyecto sea posterior a la fecha de entrada en operación establecida en el plan de abastecimiento de*

gas natural; en la cual el adjudicatario recibiría menores pagos a los proyectados. Esto contradice el principio de suficiencia financiera cuando dichas causas sean ajenas al proponente. Al respecto, cabe mencionar que para los proyectos energéticos existe una gran incertidumbre en cuanto a aspectos sociales y ambientales, como se pudieron evidenciar en la experiencia de proyectos importantes como la Hidroeléctrica Porce IV, la subestación eléctrica Nueva Esperanza y las ampliaciones del gasoducto Cusiana – Vasconia.

En este sentido, sugerimos que el transportador pueda presentar las pruebas sobre el retraso no atribuible a él, y con base en esto se le otorgue una prórroga para la fecha de entrada, manteniendo el periodo de pagos respectivo.

Asimismo, respetuosamente sugerimos que dentro del artículo que desarrolla la remuneración asociada al proyecto ejecutado, se incluya el reconocimiento al transportador de todos los costos asociados a la liquidación, actualización, facturación y recaudo del valor de los pagos al adjudicatario del proceso de selección, puesto que estas actividades acarrearán una carga adicional sobre este agente”.

Respuesta

La propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 plantea que el adjudicatario gestione todos los riesgos asociados a la ejecución del proyecto. Por lo tanto se entiende que el adjudicatario debe tener en cuenta este factor al momento de presentar su propuesta. En todo caso, se propone que la fecha del plan de abastecimiento pueda ser retrasada con aprobación del Ministerio de Minas y Energía (ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 15, literal c del presente documento).

Se considera acertado el comentario relacionado con el pago que debería realizarse al transportador por concepto de costos asociados a la liquidación, facturación, recaudo y transferencia de recursos al adjudicatario. En la resolución definitiva se incluyen los ajustes que correspondan para que de manera general este concepto sea incorporado dentro del proceso de selección. En resolución aparte se establecerá el mecanismo para remunerar al transportador por este concepto.

4. Carlos Mafia

- a. *“Art. 8. Ingreso anual esperado, IAE. La resolución reconoce los costos de preconstrucción, construcción, costo del capital, OyM, gastos de combustible y energía. En el caso de las terminales de regasificación es importante tener en cuenta que estas tienen un ítem particular de costos, que es el boil off:*

- Se puede volver a licuar y almacenarse. Implica inversiones y consumo de energía adicionales.*
- Se puede inyectar el gas de boil-off en el sistema de transporte de gas. Pero existe el riesgo que el costo del GNL sea mayor al precio del gas en el mercado colombiano. Este diferencial de precios podría considerarse como un costo por mantener la infraestructura de confiabilidad disponible.*

Se propone entonces, se aplique una metodología particular para remunerar el boil-off”.

Respuesta

La propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 es de carácter general. Se entiende que los costos de *boil off* en plantas de regasificación se pueden incluir en los gastos de

operación. En todo caso, es posible que el desarrollo de un proyecto particular del plan de abastecimiento de gas, como el de una planta para importar gas natural licuado, requiera desarrollos regulatorios complementarios que en todo caso deberán estar enmarcados en las disposiciones del Decreto 2345, o aquellos que lo modifiquen o sustituyan.

Debe notarse que mediante la Resolución CREG 026 de 2017 la Comisión sometió a consulta reglas particulares para la ejecución del proyecto de regasificación identificado en el plan transitorio de abastecimiento de gas natural, aprobado por el Ministerio de Minas y energía en enero de 2017. Estas reglas son complementarias a las propuestas en la Resolución CREG 038 de 2016 para el caso del proyecto de regasificación.

- b. *“Art. 16. Remuneración del Proyecto. En el Parágrafo 3 se indica que ‘Finalizado el período de pagos, y cuando se trate de proyectos distintos a los incluidos en el anterior parágrafo (transporte de gas)’, la CREG establecerá un flujo de ingresos por un período de 25 años desagregado en inversión y gastos de AOM determinado con base en peritos. Se entiende entonces que la infraestructura se sigue remunerando mediante el cargo regulado. Sin embargo, podría ser un momento oportuno para analizar la conveniencia de un acceso abierto a la infraestructura, en particular para el caso de una terminal de regasificación”.*

Respuesta

Se aclara que la infraestructura que se desarrolle mediante procesos de selección tendrá acceso abierto, entendido como la posibilidad de que cualquier participante del mercado de gas la podrá utilizar cumpliendo las reglas que para el efecto se establezcan.

Se entiende que el comentario sobre “acceso abierto” se refiere a que la infraestructura se remunere a través de mecanismos de mercado donde no haya ingreso regulado. Es decir, el dueño de la infraestructura obtendría el ingreso requerido a través de la comercialización del uso de la infraestructura.

Bajo este entendimiento se considera que lo más prudente es dejar abierta la posibilidad de que en el futuro el regulador pueda establecer el mecanismo de remuneración que se considere adecuado en su momento. En ese sentido se propone establecer que después de terminar el período de remuneración a través de ingreso regulado, la remuneración de la infraestructura se determinará con base en la metodología o mecanismo de remuneración que esté vigente en su momento para la respectiva infraestructura.

En la resolución definitiva se realiza el ajuste correspondiente.

5. Celsia

- a. **“Artículo 4, Parágrafo 2**

Se relaciona de manera confusa la disminución del costo del servicio de transporte a usuarios de un tramo o grupo de tramos del sistema de transporte en el que se originen un aumento de la capacidad de transporte ejecutada a través de los procesos de selección que se define en el artículo 4, únicamente para los usuarios que se deben beneficiar con el proyecto en que el adjudicatario incurre en incumplimiento.

En primer lugar, siempre que exista un beneficio por la construcción de ampliación de capacidad que de origen a un menor costo del servicio de transporte debe ser aplicado a los usuarios, aún en el caso en el que no haya atrasos o incumplimientos en la ejecución de los proyectos ejecutados por procesos de selección.

En segundo lugar, no se entiende por qué la comercialización de un proyecto ejecutado a través de un proceso de selección puede dar lugar a un beneficio para los usuarios conectados en el tramo o grupo de tramos”.

Respuesta

En el párrafo 2 del artículo 4 de la Resolución CREG 038 de 2016 se propone, entre otros aspectos, que los ingresos generados por la comercialización de la capacidad de transporte de proyectos ejecutados a través de procesos de selección se utilizarán para disminuir el valor del servicio de transporte a los remitentes que se beneficien con el proyecto.

En la parte final del texto de este párrafo se hace referencia al “proyecto en el que el proponente o el adjudicatario incumplió”. Por error involuntario esta parte del párrafo quedó descontextualizada. En la resolución definitiva se corrige este aspecto.

Con respecto al porqué la comercialización de capacidad de transporte de un proyecto ejecutado a través de proceso de selección genera beneficio para los usuarios se aclara que la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 contempla que:

- i. El activo asociado a un proyecto que se ejecute mediante proceso de selección se remunera con ingreso regulado. Esto quiere decir que todos los usuarios que se espera beneficiar con el proyecto pagan, usen o no usen el activo, un valor proporcional al gas que consuman. Este pago garantiza el ingreso al ejecutor del proyecto y la disponibilidad del activo.
- ii. Cuando un usuario requiera usar capacidad de transporte generada por el proyecto, éste usuario debe pagar por el uso de esa capacidad y los ingresos obtenidos de ese pago se devuelven, mediante la disminución del pago por el ingreso regulado, a los usuarios que deben pagar el ingreso regulado. El mecanismo para comercializar esta capacidad lo establecerá la Comisión en resolución aparte. El mecanismo de comercialización que adopte la Comisión se convertirá en el mecanismo de asignación de esa capacidad.
- iii. Puede haber proyectos que se ejecuten a través de procesos de selección y que no generen capacidad de transporte adicional a la existente, como podría ser el caso de un proyecto de confiabilidad (e.g. infraestructura redundante).

b. “Artículo 5

Se sugiere que se definan requisitos similares a los de contratación con el Estado en los que los participantes en los procesos de selección demuestren su capacidad financiera para acometer los proyectos de aumento de capacidad y que se incluyan los requisitos específicos sobre operación de gasoductos, actividad a la que se hace referencia en el artículo 6”.

Respuesta

La propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 contempla la constitución de garantías de seriedad por parte de los oferentes y de cumplimiento por parte del adjudicatario del proceso de selección. Se considera que los participantes y adjudicatarios que cumplan con los requisitos exigidos en estas garantías tienen suficiente solidez técnica y financiera

para afrontar el respectivo proyecto. Igualmente, dependiendo de lo que se requiera, en los términos de referencia o el documento base del proceso de selección la UPME podrá poner requisitos técnicos y financieros específicos.

Con respecto al requisito de operación de gasoductos se considera que la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 establece incentivos para que los adjudicatarios de los proyectos realicen, directamente o a través de terceros, el mantenimiento adecuado de la infraestructura. Para mayor detalle ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

En particular en el literal d del artículo 16 de la Resolución CREG 038 de 2016 se establece que:

“Para cada uno de los pagos mensuales se descontarán las compensaciones de que hayan sido objeto los activos que hacen parte del proyecto, aplicando lo establecido en la regulación vigente por incumplimientos en el respectivo mes. Para esto el adjudicatario deberá informar al transportador, dentro los primeros 5 días hábiles de cada mes, el valor de las compensaciones a que haya lugar”.

Se considera necesario precisar en la resolución definitiva cómo se calcula la compensación por incumplimiento y cómo se determina el incumplimiento del adjudicatario durante la operación del proyecto. Se propone:

- i. Establecer compensaciones por indisponibilidad de la infraestructura. Para esto el agente responsable de la operación de la infraestructura, que será el adjudicatario o podrá ser un transportador cuando se trate de infraestructura embebida en un sistema de transporte, deberá llevar los registros de las indisponibilidades del proyecto y calcular un factor de indisponibilidad que le reportará a los transportadores que realicen el recaudo del ingreso esperado por el adjudicatario.
 - ii. Establecer compensaciones diarias por indisponibilidad de la infraestructura iguales al ingreso diario esperado por el adjudicatario. Es decir, el adjudicatario no recibirá el ingreso diario esperado por cada día que el proyecto esté indisponible. Para efectos de calcular la compensación, la indisponibilidad durante una fracción del día se contará como indisponibilidad para todo el día.
- Lo anterior sin perjuicio de las compensaciones a que haya lugar según lo establecido en el numeral 2 del Artículo 15 de la Resolución CREG 089 de 2013, o aquellas que la modifiquen o sustituyan. Se propone que cuando la indisponibilidad del proyecto le genere un incumplimiento al transportador incumbente, este transportador repetirá contra el operador de la infraestructura que haya causado el incumplimiento.
- iii. Establecer como incumplimiento cualquier indisponibilidad de la infraestructura por causas distintas a eventos de fuerza mayor, caso fortuito o causa extraña y a los eventos eximentes de responsabilidad establecidos en el artículo 12 de la Resolución CREG 089 de 2013, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.
 - iv. Establecer la máxima duración de las suspensiones del servicio por labores programadas para reparaciones técnicas o mantenimientos periódicos. Se propone adoptar el valor establecido en el numeral 2 del artículo 13 de la Resolución CREG 089 de 2013, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

En la resolución definitiva se incluyen estos ajustes.

c. **“Artículo 8**

Solicitamos que las ofertas que se presenten para ejecutar los proyectos de expansión definidos en el plan de abastecimiento de la UPME mediante procesos de selección sean presentadas en pesos colombianos, con el fin de que sea el ejecutor del proyecto el que asuma la gestión del riesgo de la tasa de cambio, aspecto que no debería ser asumido por la demanda de gas natural, en particular si se tiene en cuenta el alto peso que tienen los cargos de transporte en el costo total del gas natural para un remitente puesto en el sitio de consumo.

De manera consistente con dicha solicitud, todos los cargos regulados del sistema de transporte deberían expresarse en pesos colombianos, dado que es un costo de infraestructura que se puede expresar en dicha moneda, tal como se hace con los cargos regulados de transmisión y distribución de electricidad, los cuales también tienen costos de equipos cuya moneda de origen es el dólar americano y se re-expresan en pesos colombianos al momento de definir los respectivos cargos regulados”.

Respuesta

En la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se consideró que la componente de inversión de las ofertas de los procesos de selección estará en dólares de tal manera que los usuarios finales del servicio de gas asumen todo el riesgo de tasa de cambio. Esta consideración se basó en:

- i. Consistencia regulatoria dado que la remuneración de la componente de inversión en transporte de gas se realiza en dólares y parte de los proyectos que se ejecuten mediante procesos de selección serán de transporte.
- ii. Los procesos de selección estarán abiertos a inversionistas nacionales y extranjeros. La valoración de inversión en dólares promueve la participación de los inversionistas extranjeros lo cual contribuiría a aumentar la concurrencia en la convocatoria. Esta mayor concurrencia aumenta la posibilidad de obtener mejores precios en la ejecución del proyecto.

Establecer el valor de la oferta en pesos significa trasladar al inversionista el riesgo de tasa de cambio. En este caso el inversionista incorporará el valor de ese riesgo en su oferta. Adicionalmente, si la ejecución del proyecto coincide con un período de alta devaluación el proyecto tendría un alto valor en pesos de tal manera que los usuarios no tendrían los beneficios de una revaluación futura.

Una alternativa es considerar combinación de pesos y dólares de tal manera que se comparta el riesgo de tasa de cambio entre usuarios e inversionistas. Para establecer esta combinación conviene considerar los siguientes criterios:

- El riesgo gestionable se asigna a quien mejor lo pueda gestionar. En principio quien mejor puede gestionar el riesgo de tasa de cambio es el inversionista pues este agente es sofisticado, si se compara con los usuarios finales. Esta gestión se hace a través de coberturas de riesgo de tasa de cambio.
- El tipo de moneda con la que se remunere un proyecto no debe comprometer su financiación. Por ejemplo, si el proyecto se remunera en pesos y el inversionista se financia en dólares se requeriría un mercado de coberturas para manejar el riesgo de tasa de cambio.

De acuerdo con la experiencia de la Financiera de Desarrollo Nacional, FDN, en proyectos de infraestructura en Colombia se observa lo siguiente¹:

- En Colombia hay mercado de coberturas a 10 años. Por tanto no debería haber problema para financiar proyectos en dólares y remunerarlos al inversionista en pesos hasta 10 años.
- Para más de 10 años existen alternativas, a saber: i) en Colombia se presta a más de 10 años en pesos; o ii) los inversionistas pueden endeudarse en dólares de 5 a 7 años y contratar coberturas y pasado este período pueden refinanciarse a pesos hasta finalizar el período de remuneración del proyecto (e.g. 15 - 20 años). Cuando se haga la refinanciación en pesos el flujo de ingresos del proyecto es conocido y estable.
- El endeudamiento en dólares es generalmente más barato que en pesos. Así mismo, los grandes agentes se endeudan en dólares y usan coberturas, y los pequeños o medianos agentes se endeudan en pesos.

De lo anterior se puede inferir que: i) la remuneración en pesos no parece comprometer la financiación de proyectos pues se dispone de coberturas, lo cual tiene costo; ii) la financiación en dólares puede resultar más barata que en pesos ya que el endeudamiento en dólares puede ser más barato; y iii) debe existir un punto óptimo o de menor costo para el usuario con alguna combinación de dólares y pesos, pero esa combinación no se puede determinar de antemano pues dependerá, entre otros, de la calificación de riesgo del inversionista.

En atención a lo anterior se propone un esquema flexible para determinar una combinación de dólares y pesos en cada proyecto. En este esquema el inversionista presenta su oferta en pesos y en la misma oferta presenta un porcentaje del ingreso que desea se le remunere en dólares. Para evitar que se traslade todo el riesgo de tasa de cambio al usuario este porcentaje tendrá un valor máximo que podría corresponder a la parte de la inversión que se financie en dólares o moneda extranjera. La evaluación de las propuestas se hará en pesos. A continuación se detallan los pasos a seguir para implementar esta propuesta:

- i. **Paso 1: Presentación de oferta:** En el proceso de selección que realice la UPME el proponente presenta la siguiente información en su oferta: i) el flujo de ingresos anuales en pesos para remunerar el 100% de la inversión y de los gastos de administración, operación y mantenimiento, AOM, del proyecto; y ii) un porcentaje del flujo de ingresos anual en pesos para ser remunerado en dólares; este porcentaje será de hasta el 42% y constante para todos los años del período de pagos del proyecto.

El 42% corresponde al producto entre la parte de deuda, que se asume es del 60% al considerar un apalancamiento estándar de 60% deuda – 40% capital, y la parte del ingreso que remunera la componente de inversión, que se asume es del 70%. Este 70% es el porcentaje de los ingresos esperados que remuneran la inversión en la actividad de transporte de gas, que se considera una buena referencia para los proyectos a ejecutar mediante procesos de selección. Se asume que la parte correspondiente al capital y los gastos de AOM se transan en pesos.

¹ Experiencia compartida por la FDN a la CREG en reunión realizada el 5 de julio de 2017.

Esto no quiere decir que si el inversionista presenta en su oferta un porcentaje del 42% su apalancamiento deba corresponder estrictamente a 60% deuda – 40% capital. El inversionista podría tener cualquier otro apalancamiento o financiarse en dólares en un porcentaje distinto. El 42% es un valor máximo de referencia para efectos de la remuneración en dólares del proyecto.

- ii. **Paso 2: Evaluación de ofertas:** La UPME evalúa las ofertas con el flujo de ingresos en pesos y adjudica al proponente cuyo flujo de ingresos arroje el menor valor presente.
- iii. **Paso 3. Aprobación de la remuneración:** En la resolución mediante la cual la CREG adopte la remuneración del proyecto se deberá especificar un flujo en dólares que refleje el porcentaje a remunerar en dólares presentado en la oferta y un flujo en pesos. Para pasar el flujo en pesos a dólares se propone utilizar la TRM del 31 de diciembre del año anterior a la fecha de presentación de la oferta. También se propone actualizar la parte en dólares con el índice de precios al consumidor de Los Estados Unidos de América, Series ID: CUUR0000SA0, y la parte en pesos con el IPC nacional.

Este mismo esquema aplicaría para el caso de los proyectos de IPAT que ejecute en primera instancia el transportador incumbente.

En la resolución definitiva se incluyen los ajustes.

Con respecto a fijar los cargos regulados de la actividad de transporte en pesos se aclara que ello corresponde a un aspecto de la metodología de remuneración de la actividad de transporte. En el proceso de adopción de la nueva metodología de transporte se puede analizar este punto. Así, en el presente documento no se analiza este punto.

6. Cerrito Capital

a. **"Sobre el proceso de selección:**

En las últimas versiones del Plan de Abastecimiento la planta de importación de gas en Buenaventura aparece necesaria para el abastecimiento de gas a partir del 2023. Sin embargo, para contingencias frente a una sequía, la planta se requeriría a partir de 2020, particularmente para el sector térmico. Aunque la entrada en operación temprana está contemplada en el (sic) resolución en discusión, el proceso de selección que está diseñando puede tardar meses mientras que la UPME contrata los asesores que lo estructuran y se surta el proceso de adjudicación lo cual puede atrasar todo el proceso, más aún cuando el gasoducto requiere de una licencia ambiental que contemple un trayecto de cerca de 140 kilómetros. Con el fin de contar con mecanismos más expeditos se sugiere que el proceso para la planta de importación así como el gasoducto de conexión que se requiere para llevar el gas importado al Sistema Nacional de Transporte pueda incluir esquemas similares los utilizados en las iniciativas privadas utilizadas para otros proyectos de infraestructura en el país.

El esquema sugerido incluye que diferentes agentes puedan presentar iniciativas para desarrollar los proyectos incluidos en el Plan de Abastecimiento antes que la UPME abra los procesos de selección. Estos deben contener las condiciones técnicas establecidas en el Plan y las otras condiciones de asociación, garantías y otras incluidas en las resoluciones de la CREG.

Propuesta nueva: Las ofertas se presentan a la UPME, antes de que ésta haya publicado el proceso de selección y las haya evaluado. Si se considera que la oferta cumple con las condiciones contenidas en el Plan, entonces la UPME a través de medios de comunicación masivos hará público el valor de la oferta y definirá un plazo dentro del cual otros interesados podrán presentar contraofertas con valores menores al publicado. La contraoferta de menos valor que cumpla con los requisitos exigidos será informada al proponente quien deberá manifestar a la UPME si acepta ejecutar el proyecto por el valor presentado en la contraoferta y en este caso se le adjudicará el proyecto. Si el proponente no acepta, el proyecto será adjudicado al interesado que presentó la contraoferta. Si no presentan contraofertas válidas, el proyecto será adjudicado al proponente de la única oferta válida. Los plazos para llevar a cabo este procedimiento serán los que defina la UPME.

Si lo anterior se acoge, el proceso de la UPME tendría entonces variantes, una en donde se aceptan ofertas antes que se haya publicado el proceso de selección y otra que debe seguir las reglas establecidas en el proceso ya abierto.

Igualmente y para el caso particular de la planta de importación de gas, y con el fin de contar con una amplia concurrencia y un proceso ágil, se sugiere que varios agentes puedan participar sobre un mismo puerto de tal manera que se aproveche (sic) las ventajas de los avances de licenciamiento ambiental que tengan los puertos habilitados para las actividades de importación de gas natural”.

Respuesta

Se aclara que la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 es de carácter general. Es decir, esta resolución no propone disposiciones para proyectos particulares. Es posible que el desarrollo de un proyecto particular, como el de una planta para importar gas natural licuado, requiera desarrollos regulatorios complementarios.

Respecto al comentario de utilizar esquemas similares al de las asociaciones público privadas, APP, de que trata el título III de la Ley 1508 de 2012, para permitir la iniciativa privada en la definición de proyectos identificados en el plan de abastecimiento, se considera que en la elaboración de los términos de referencia la UPME podrá utilizar los mecanismos que considere apropiados para obtener información necesaria para definir proyectos que estén en el plan de abastecimiento de gas.

En todo caso, para la definición de proyectos similares a los ejecutados anteriormente en el país, o sobre los que ya existe experiencia en el país como gasoductos y estaciones de compresión, no parece ser necesario recurrir a esquemas similares a las APP. Sin embargo, en el caso de proyectos especiales sobre los que no hay, o hay poca experiencia en el país, como por ejemplo la infraestructura de importación de gas, se podrá revisar si es necesario establecer condiciones especiales a través de la regulación para su desarrollo.

Cabe aclarar que el esquema de la APP definido por el Gobierno Nacional tiene el objetivo de incentivar el desarrollo de infraestructura en aquellos sectores donde la inversión privada no tiene participación, lo que no ocurre en el sector de gas. Adicionalmente, los proyectos de APP se materializan mediante un contrato entre una entidad estatal que generalmente aporta una parte de los recursos y el ente privado aporta el resto, lo que en el sector de gas no parece ser necesario para la participación privada pues la remuneración de los proyectos se puede obtener en su totalidad a vía tarifas de prestación del servicio. De otra parte, las APP surten unos procedimientos de

registro y aprobación ante el Departamento Nacional de Planeación, DNP, que podrían aumentar los plazos con los cuales se desarrollan hoy los proyectos en el sector de gas, o los plazos previstos para el caso de proyectos que se ejecuten mediante procesos de selección.

Debe notarse que mediante la Resolución CREG 026 de 2017 la Comisión sometió a consulta reglas particulares para la ejecución del proyecto de regasificación identificado en el plan transitorio de abastecimiento de gas natural, aprobado por el Ministerio de Minas y energía en enero de 2017. Estas reglas son complementarias a las propuestas en la Resolución CREG 038 de 2016 para el caso del proyecto de regasificación.

b. **“Sobre las obligaciones del adjudicatario:**

El literal f) del artículo 6 establece que el adjudicatario de cada proyecto que salga a proceso de selección debe suscribir los contratos de conexión con los agentes representantes de los activos a los cuales se conectará el proyecto adjudicado. Para el caso de la nueva planta de importación de gas quién sería este agente? El gasoducto de conexión que se construiría y que es necesario para llevar el gas desde Buenaventura hasta el SNT? O directamente con el activo del SNT?”.

Respuesta

Los detalles de conexión de la infraestructura que se ejecute mediante procesos de selección harán parte de la estructuración que realice la UPME de cada proyecto.

Para el caso específico de la planta de regasificación de Buenaventura es posible que el proyecto incluya planta de regasificación y gasoducto Buenaventura – Yumbo, o es posible que la planta sea un proyecto y el gasoducto sea otro proyecto. Estos aspectos podrían definirse en la resolución definitiva de la consulta realizada mediante la Resolución CREG 026 de 2017 o podrían establecerse en los términos del respectivo proceso de selección. En todo caso, este no es un asunto a definir en la resolución definitiva de la consulta de la Resolución CREG 038 de 2016.

c. **“Sobre los documentos de selección:**

El parágrafo 1 del artículo 7 establece que:

‘Parágrafo 1. Los transportadores, productores-comercializadores o comercializadores de gas importado cuyos activos tengan relación con los proyectos involucrados en los procesos de selección deben entregar la información solicitada por la UPME. Los costos asociados a la conexión del proyecto deberán incluirse dentro de la oferta que presente el proponente’

En el caso de la planta de importación de gas, solamente se pueden determinar los costos conexión una vez esté adjudicado el gasoducto de conexión desde Buenaventura a Yumbo. Entonces hay que diseñar un mecanismo en que este costo sea parte de la planta de importación pero no puede ser incluido en la oferta inicial. Para esto se sugiere que sea el proponente del gasoducto de conexión quien presente este costo dentro de su propuesta y no la planta de importación.

Se sugiere que los proponentes deban presentar en los documentos el estado de los permisos ambientales y que exista un puntaje mayor en la evaluación técnica a quienes presenten avances mayores en estos trámites. Esto aumenta las posibilidades que la

infraestructura no se atrase en su fecha de entrada como ya sucedió con la planta de regasificación en la Costa Atlántica”.

Respuesta

Con respecto a la conexión ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 6, literal b del presente documento.

Con respecto al mayor puntaje por permisos ambientales se considera que es un aspecto que puede evaluar la UPME dentro de la elaboración de los términos del respectivo proceso de selección.

d. **“Sobre la remuneración del proyecto:**

La resolución en discusión establece que los proyectos incluidos en el Plan de Abastecimiento son remunerados por un transportador al cual se instale o conecte la infraestructura del proyecto. Para el caso del gasoducto de conexión entre Buenaventura y Yumbo y para la planta de importación de gas en Buenaventura la demanda beneficiada puede ser mucho mayor a la demanda del transportador a la cual se conecte la infraestructura. Por lo tanto, deben diseñarse mecanismos para que la remuneración a estos proyectos provenga de la recolección de pagos que efectúen varios transportadores. Esto aumenta el riesgo de cartera de los proyectos y por lo tanto se sugiere que exista un mecanismo de una fiducia que recoja los pagos de los diferentes transportadores y la misma sea la que pague el ingreso regulado a cada proyecto. Esta fiducia debe contener unas condiciones estándar a la cual deben adherirse los transportadores que atiendan a la demanda beneficiada con los proyectos. Los costos de la fiducia deberán estar incluidos en la propuesta de cada proyecto dentro del Plan de Abastecimiento”.

Respuesta

Se considera adecuada la propuesta en el sentido de establecer un mecanismo de recaudo general que permita involucrar a más de un sistema de transporte.

Dado el esquema descentralizado, en lo comercial y en lo operativo, que impera en el sector de gas natural, por el momento se observa que la mejor alternativa de recaudo es a través de los transportadores en cuyos sistemas haya usuarios beneficiados con el proyecto ejecutado mediante proceso de selección.

En ese sentido se propone establecer que los transportadores responsables de los sistemas de transporte que sean utilizados por remitentes beneficiados del proyecto, según los beneficiarios que establezca la UPME, serán los responsables de liquidar, actualizar, facturar, y recaudar el valor de los pagos para el adjudicatario del proceso de selección.

Para esto se requiere que la CREG, en la resolución mediante la cual oficialice la remuneración del adjudicatario, establezca (i) la porción del ingreso que recaudará cada transportador; y (ii) el porcentaje para asignar a cada sistema de transporte los recursos provenientes de la ejecución de garantías de cumplimiento. Así, cada transportador recaudará la porción del ingreso que corresponda a su sistema y lo trasladará al respectivo adjudicatario.

En la resolución definitiva se incorporan estos ajustes.

7. Ecopetrol

- a. *“Artículo 4: Es importante aclarar cuáles de los proyectos contemplados en el plan de abastecimiento serían adelantados por el transportador. Adicionalmente, la UPME debe conocer mediante algún proceso sistemático, cuáles son los proyectos que el transportador está desarrollando, diferentes a los incluidos en el plan de abastecimiento”.*

Respuesta

Con respecto a los proyectos que puede ejecutar el transportador ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 6, literal b del presente documento.

Con respecto a proyectos que se estén desarrollando y que no deben estar en el plan de abastecimiento de gas ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 8, literal a del presente documento.

- b. *“Artículo 4, Parágrafo 1: Se recomienda establecer el plazo para que la UPME publique el nombre del adjudicatario de cada proceso”.*

Respuesta

El parágrafo 1 del artículo 4 de la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 no hace referencia a adjudicatarios del proceso de selección. En todo caso, el proceso de selección es un mecanismo de adjudicación abierto que deberá cumplir con los requisitos de publicidad que correspondan a este tipo de procesos. Estos requisitos los define la UPME en los documentos del proceso de selección.

- c. *“Artículo 4, Parágrafo 2: Cuando se habla del ‘incremento de capacidad de transporte’ es importante que en la resolución que emitirá la CREG para la comercialización de tal capacidad, se abarque de manera integral la comercialización de la capacidad existente, de proyectos del transportador, de proyectos del plan de abastecimiento y de mecanismos ‘Open Season’. Adicionalmente, cuando se indica ‘los ingresos obtenidos de la comercialización de esta capacidad se utilizarán para que el transportador propietario del sistema de transporte en el que se encuentren los remitentes que se benefician con el proyecto en el que el proponente o el adjudicatario incumplió’, no es claro a que ‘incumplimiento’ se hace referencia”.*

Respuesta

Con respecto a establecer mecanismos para comercializar capacidad distinta a la resultante de proyectos de procesos de selección se aclara que la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 tiene alcance únicamente sobre los proyectos del plan de abastecimiento de gas ejecutados mediante procesos de selección. Es decir, en esta resolución no se podría anunciar establecer mecanismos de comercialización para capacidad de transporte distinta a la asociada a proyectos ejecutados mediante procesos de selección. Esto no impide que en el futuro la Comisión, si lo considera necesario, establezca reglas adicionales a las vigentes para comercializar capacidad asociada a cualquier infraestructura de transporte.

Con respecto a la referencia de la parte final del parágrafo 2 del artículo 4 sobre “el proyecto en el que el proponente o el adjudicatario incumplió”, ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal a del presente documento.

- d. *“Artículo 5: Respecto a los ‘Participantes en los procesos de selección’, es necesaria la derogatoria expresa de las disposiciones regulatorias que establecen los límites a la integración vertical”.*

Respuesta

En la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 no se planteó la modificación de la regulación relacionada con integración vertical. En ese sentido la regulación sobre integración vertical, vigente al momento de adoptar la Resolución CREG 038 de 2016, continúa vigente para el desarrollo de las actividades de la prestación del servicio público domiciliario de gas natural.

Lo anterior implica que las actividades de la prestación del servicio público domiciliario de gas natural que se desarrollen con proyectos que se ejecuten mediante procesos de selección estarán sujetas a las disposiciones sobre integración vertical que estén vigentes en su momento. Esto con el fin garantizar el libre acceso en la nueva infraestructura y contribuir a la competencia en el mercado mayorista de gas natural.

Debe tenerse en cuenta que el proceso de selección abre la posibilidad a diversos inversionistas para participar en la ejecución de proyectos. Esto permite aumentar la concurrencia y garantizar el propósito del plan de abastecimiento de gas que es el de ejecutar los proyectos de manera oportuna y mediante mecanismos de mercado.

En la resolución definitiva se aclara que las disposiciones vigentes sobre integración vertical aplican a las actividades del servicio de gas que se desarrollen con proyectos que se ejecuten mediante procesos de selección.

- e. *“Artículo 5, Numeral a: Consideramos que no debería limitarse la experiencia para la construcción de gasoductos de conexión y debería permitirse la participación de otros agentes que tengan experiencia en construcción de líneas de transporte para el sector de hidrocarburos”.*

Respuesta

El gasoducto de conexión lo puede ejecutar en primera instancia el productor-comercializador para poner su gas en el SNT. Si este agente no lo ejecuta se aplica el proceso de selección con reglas iguales para todos los participantes. Para mayor detalle ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal b del presente documento.

- f. *“Artículo 5, Numeral b: Cuando se trate de un proyecto distinto de ‘IPAT’, entendemos que se hace referencia a los proyectos diferentes a ‘Loops’, estaciones de compresión y adecuaciones de la infraestructura de transporte que contribuyan a garantizar la seguridad de abastecimiento y confiabilidad. Solicitamos confirmar nuestro entendimiento”.*

Respuesta

Los proyectos distintos de IPAT serán aquellos diferentes a *loops*, estaciones de compresión y adecuaciones de la infraestructura de transporte que contribuyan a garantizar la seguridad de abastecimiento y confiabilidad.

- g. *“Artículo 5, Numeral e: Precisar a qué se refiere con haber ‘incumplido’; es decir, si es el caso en el que el transportador haya analizado y descartado el proyecto con anterioridad, o definir con mayor claridad cuál es el evento de incumplimiento, así como quién valida que hubo un incumplimiento, así como quién valida que hubo un incumplimiento”.*

Respuesta

Los procedimientos aplicables a los proyectos de IPAT se establecen en la resolución definitiva sobre procesos de selección. Dentro de estas reglas se incluyen las disposiciones relacionadas con incumplimiento por parte del transportador. Para más detalles ver respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

- h. *“Artículo 6. Obligaciones del adjudicatario. Si el adjudicatario no es transportador, debería existir la opción de que opere y mantenga el transportador y el adjudicatario no necesariamente se convierta en transportador”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

- i. *“Artículo 6, Numeral a: En el proyecto contenido en la Resolución CREG 037 de 2016 se señala que el operador será el transportador incumbente. Se recomienda que la regulación sea armónica”.*

Respuesta

La Resolución CREG 037 de 2016 trata sobre procesos de *open seasons*. En las resoluciones definitivas sobre *open seasons* y sobre procesos de selección se tendrá en cuenta que aspectos similares o iguales en ambos procesos deben tener, en principio, las mismas reglas.

- j. *“Artículo 6. Cuando se indica ‘El adjudicatario estará sujeto a las restricciones establecidas en la regulación para participar en otras actividades de la cadena de prestación del servicio de gas natural’, vemos conveniente la eliminación de la presente disposición pues tal restricción puede impedir que se dinamice el sector para las expansiones que requiere de manera expedita”.*

Respuesta

Es necesario ajustar la disposición mencionada en este comentario. Para mayor detalle ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal d del presente documento. En la resolución definitiva se realiza el ajuste correspondiente.

- k. *“Artículo 7. Documentos de selección. Entendemos que los términos de referencia los diseña la UPME; se sugiere que estos documentos se publiquen antes de hacer el proceso de selección del adjudicatario o que se validen previamente las condiciones mínimas técnicas a incluir con los agentes”.*

Respuesta

Se considera adecuado permitir flexibilidad a la UPME sobre la publicación de los términos de referencia y así está planteado en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016. Es posible que en algunos casos sea pertinente publicar los términos antes de hacer el proceso de selección pero en otros podría no ser necesario o conveniente. Esto será un asunto que defina la UPME caso a caso.

- I. *“Artículo 7, Parágrafo 1: Precisar qué información debe entregarse a la UPME”.*

Respuesta

Se entiende que para la definición de cada proyecto se requiere información particular asociada al respectivo proyecto. Por ejemplo para definir una estación de compresión se requerirá el detalle de las presiones del sistema de transporte en el que se instale la estación. Para un gasoducto de conexión se requerirá la capacidad del sistema en el punto donde llegue el gasoducto de conexión. Es por esto que la información requerida la debe solicitar la UPME según las necesidades de cada caso.

Se propone precisar que en caso de que se requiera publicar información entregada por los agentes la UPME tendrá en cuenta que la información a publicar no tenga carácter confidencial según lo establecido por la Ley. En la resolución definitiva se precisa este punto.

- m. *“Artículo 7, Parágrafo 2: Establecer cuáles son las consecuencias para el adjudicatario por retrasos originados en demoras para la consecución de licencias ambientales o permisos”.*

Respuesta

En el artículo 11 y el anexo 3 de la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se plantea que los retrasos en el proyecto, ocasionados por retrasos en cualquiera de las actividades asociadas a la ejecución del mismo, implican ajuste en la garantía de cumplimiento hasta cierto límite.

También se plantea que los retrasos implican reducción del período de ingreso regulado proporcional a la duración del retraso. Este aspecto se ajusta de acuerdo con lo analizado en la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 15, literal c del presente documento.

- n. *“Artículo 9: Respecto a las Tasas ‘Tkid’ y ‘Tkip’, se sugiere incluir sus definiciones en el artículo 2. Es fundamental que la tasa de descuento que se defina, incentive la realización de proyectos y de señales favorables y estabilidad a los potenciales inversionistas”.*

Respuesta

En la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se plantea utilizar las tasas de descuento que se aplicarán para el cálculo de cargos de transporte de gas. Esto con el fin de poder comparar el valor presente del flujo de ingresos que remunera inversión con valores de inversión típicos utilizados por la Comisión en la actividad de transporte, cuando se trate de un proyecto de transporte realizado por proceso de selección.

Sin embargo, la tasa para descontar el flujo de ingresos presentado por el inversionista no necesariamente debe ser la tasa utilizada para calcular los cargos de transporte de gas. Esta tasa es simplemente una referencia para determinar el menor valor de las ofertas presentadas. La rentabilidad esperada del proyecto es un asunto que cada inversionista analiza e incorpora en el flujo de ingresos que presente en su oferta.

Por lo anterior se propone establecer una tasa de descuento del 12% para todos los proyectos.

En la resolución definitiva se incorpora este ajuste.

- o. *“Artículo 11: Se recomienda que el período de pagos no se defina con base en un número específico de años para todo proyecto, sino que dependa del tipo de inversión. Igualmente, es recomendable que el período de remuneración sea consistente con lo previsto en la metodología de remuneración de transporte, como lo prevé la Resolución CREG 126 de 2010, y sus modificaciones”.*

Respuesta

Se entiende que la primera parte de este comentario sugiere establecer período de remuneración de acuerdo con la vida útil del respectivo activo. Al respecto debe tenerse en cuenta que el servicio público domiciliario de gas y sus actividades complementarias son de largo plazo. Por ello no se ha considerado adecuado asociar el período de remuneración con la vida útil de cada activo, sobre todo para aquellos activos cuya vida útil depende de mantenimientos mayores como es el caso de las estaciones de compresión.

Sin embargo, podrían requerirse proyectos cuyo período de operación podría ser corto. Este podría ser el caso de un gasoducto para sacar gas de un campo de producción con expectativas de producción de corto plazo (e.g. 10 años). EL costo de remunerar el proyecto en 25 años podría ser mayor al costo de remunerarlo en un período más corto, similar al período de operación, debido a los riesgos asociados a incertidumbres de largo plazo que incorpore el adjudicatario en el flujo de ingresos esperados.

Dado lo anterior se considera prudente establecer un período de remuneración máximo de 20 años y que la UPME al momento de abrir el proceso de selección defina el período que más se ajuste al respectivo proyecto según las necesidades del mercado. Este período de remuneración de cada proyecto podrá estar relacionado con los análisis de costo-beneficio que realice la UPME.

En la resolución definitiva se incluye este aspecto.

- p. *“Artículo 11, Numeral b: En caso de que la fecha de puesta en operación real del proyecto sea posterior a la fecha de entrada en operación establecida en el plan de abastecimiento de gas, se sugiere a la Comisión, incluir que en este caso en el proceso de adjudicación se contemplarán las consecuencias de carácter pecuniario que se impondrán al adjudicatario, por demoras atribuibles a éste”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal m del presente documento.

- q. *“Artículo 11, Numeral c: cuando se señala que ‘En caso de que la fecha de puesta en operación real del proyecto sea anterior a la fecha de entrada en operación establecida en el plan de abastecimiento de gas, el período de pagos iniciará a partir de ese mismo momento hasta la fecha de entrada en operación establecida en el plan de abastecimiento más 25 años’, se recomienda que el período de pagos sea desde la fecha de entrada en operación real y por 25 años (o el período que según la metodología aplique); no debería pagarse más allá de este período, dado que ello correspondería a pagar el proyecto por un tiempo mayor al de operación y adicionalmente, realizar un pago adicional por un proyecto que puede que no se requiera anticipadamente”.*

Respuesta

El pago que se genere durante el período de entrada en operación real hasta la fecha de entrada establecida en el plan de abastecimiento se considera un incentivo para que el proyecto se ejecute incluso antes de la fecha prevista en el plan de abastecimiento. Debe notarse que uno de los propósitos del plan de abastecimiento de gas es que los proyectos incluidos en el plan se ejecuten oportunamente. La fecha del plan de abastecimiento puede ser retrasada con aprobación del Ministerio de Minas y Energía (ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 15, literal c del presente documento).

- r. *“Artículo 12, Numeral c: Se recomienda incluir mecanismos de desempate, cuando haya más de una oferta válida por el mismo valor”.*

Respuesta

Se considera adecuado establecer regla de desempate. Se considera que este aspecto hace parte de los detalles de los documentos de selección que debe elaborar la UPME para abrir el proceso de selección. Por tanto se propone que sea la UPME quien establezca el mecanismo de desempate en los documentos de selección del respectivo proceso. En la resolución definitiva se incluye este ajuste.

- s. *“Artículo 15. Cuando se señala que ‘La CREG, con base en esta información, expedirá una Resolución donde se hará oficial la remuneración del proyecto objeto del proceso de selección. La CREG, con base en esta información, expedirá una Resolución donde se hará oficial la remuneración del proyecto objeto del proceso de selección’, dado que el objetivo de la presente resolución es impulsar los proyectos de manera ágil, se sugiere establecer un período máximo para expedir la Resolución de remuneración del proyecto”.*

Respuesta

No se considera prudente establecer período máximo para expedir la resolución de remuneración del proyecto. La agenda de las sesiones CREG y la prioridad de los temas se define con los miembros de la CREG, en particular con el Ministro de Minas y Energía, quien la preside.

Se entiende que por tratarse de un proyecto del plan de abastecimiento de gas, definido por el Ministerio de Minas y Energía, cualquier proyecto que se ejecute mediante procesos de selección tendrá prioridad en la agenda de la CREG.

- t. *“Artículo 16, Parágrafo 1: Se considera que la UPME establezca claramente quiénes son los remitentes beneficiarios del proyecto para los respectivos cobros y garantías”.*

Respuesta

En la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía se establece explícitamente que el estudio técnico que realice la UPME contendrá la “identificación de los beneficiarios de cada proyecto”. Se entiende que la UPME publica este estudio técnico.

De lo anterior se colige que le corresponde a la UPME definir los beneficiarios de cada proyecto con el nivel de detalle que considere necesario. Por ejemplo, se podrían definir los beneficiarios por sistema de transporte, o por tramos de gasoductos, o por mercados relevantes de distribución o por remitentes de sistemas de transporte.

8. Emgesa

- a. *“Es preciso puntualizar en el texto definitivo cómo serán remunerados los costos en que incurra el transportador en relación con las actividades de liquidación actualización facturación y recaudo del valor de los pagos al adjudicatario del proceso de selección si a través de la metodología de transporte vigente o como un costo asociado al proyecto a ejecutar por ejemplo”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

- b. *“Se puede entender que el alcance del artículo 13 hace referencia a proyectos de transporte. Lo anterior se podría interpretar que un proyecto como la planta de regasificación se considere como infraestructura de transporte? en ese sentido consideramos importante o que se amplíen las consideraciones del citado artículo en referencia a proyectos como la planta de regasificación (ubicación en costa pacífica mencionado en el plan transitorio de abastecimiento de gas natural - UPME) o que se haga referencia a incorporar regulación de manera oportuna que defina de manera clara la naturaleza jurídica y condiciones de acceso a la infraestructura para este tipo de proyectos”.*

Respuesta

Se aclara que el alcance de las disposiciones del artículo 13 de la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 es para cualquier proyecto del plan de abastecimiento de gas, incluidos proyectos de transporte y de importación de gas. En ese sentido no es necesario que el adjudicatario desarrolle la actividad de transporte de gas. En la resolución definitiva se realiza el ajuste correspondiente.

Para más detalle ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

9. EPM

- a. *“¿Una conexión de un campo al SNT y los proyectos de conexión entre Sistemas están incluidos dentro de los procesos a desarrollar mediante procesos de selección que se mencionan en el Artículo 4 del proyecto? ¿Si el mercado encuentra cierre técnico y financiero para los proyectos que pudieran ser objeto de un proceso de selección antes que la UPME abra una convocatoria para lo mismo, estos se podrían realizar informando a la UPME del cronograma y avance de los mismos?”*

Respuesta

En el Artículo 1 de la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía se establece, entre otros aspectos, que en el estudio técnico que realice la UPME:

“... se deberán considerar proyectos asociados a infraestructura para importación, almacenamiento, aumento de la capacidad de transporte, extensión de los sistemas de transporte, redundancias en gasoductos, redundancias en sistemas de compresión, conexiones entre sistemas de transporte, entre otros.

Adicionalmente, en el estudio técnico se tendrán en cuenta las obras con un beneficio superior a su costo, que sean requeridas para incorporar oportunamente volúmenes adicionales de gas natural al Sistema Nacional de Transporte (SNT), o a los sistemas aislados. Para el efecto se deberán tener en cuenta todas las fuentes de suministro, sean estas nuevas o existentes. Asimismo, se incorporarán criterios de seguridad energética en relación con el nivel de dependencia de las importaciones.

De estas disposiciones se entiende que los gasoductos de conexión y las extensiones a nuevos mercados pueden hacer parte de los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural.

Un proyecto que se ejecute través de los mecanismos tradicionales del mercado de gas (e.g. contratos de transporte y de suministro) no debería ejecutarse mediante mecanismos centralizados como los procesos de selección. Se entiende que le corresponde a la UPME tomar las medidas que corresponda para evitar que este tipo de proyectos vayan a procesos de selección. Para más detalle ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 8, literal a del presente documento.

- b. *“Según lo dispuesto en la metodología vigente de remuneración de transporte Resolución CREG 126 de 2010, entendemos que los Loops y las compresoras sólo pueden ser instaladas en el SNT por el transportador incumbente cuando se refieren a expansiones asociadas a nueva demanda. Sin embargo, cuando un proyecto de redundancias en gasoductos y/o compresión aparece en el estudio técnico del PAG y se establece bajo el mecanismo de convocatoria, ¿se realizaría bajo los supuestos de abastecimiento y confiabilidad y no por expansión?”*

Respuesta

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.2.2.2.28 del Decreto 1073 de 2015, modificado por el decreto 2345 de 2015, el objeto del plan de abastecimiento es el de identificar los proyectos necesarios para garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad del servicio de gas natural. De esto se entiende que en el plan de abastecimiento se podrá incluir cualquier tipo de proyecto que se requiera para garantizar la seguridad de abastecimiento y la confiabilidad, incluso proyectos de expansiones del sistema de transporte existente.

- c. "En relación con la facturación del Ingreso Anual establecida en el Artículo 17, no es claro cómo se determinan los remitentes beneficiados y quién los determina y si dicha demanda beneficiada debe ser informada a la CREG por la UPME para la oficialización del ingreso al adjudicatario una vez terminado el proceso".

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal t del presente documento.

Si la UPME define los beneficiarios del proyecto por tramo de gasoducto o por sistema de transporte, se entiende que los remitentes beneficiados serán aquellos que utilicen el respectivo tramo de gasoducto o sistema de transporte. En todo caso, con base en los beneficiarios que identifique la UPME, en la resolución mediante la cual la CREG apruebe el flujo de ingresos anuales para cada proyecto se podrán precisar los remitentes que deben pagar este ingreso.

10. Gas Natural Fenosa

- a. "Solicitamos reconsiderar el requerimiento mediante el cual se indica que las empresas deben ser empresas transportadoras en todos los casos, salvo para las conexiones de campos de producción por parte de los productores, y los gasoductos tipo II en el caso de los Distribuidores. Lo anterior debido a que la metodología propuesta de remuneración mediante ingresos garantizados, caracteriza un negocio drásticamente diferente al de un transportador, de hecho: i) tiene un menor riesgo al no asignar ingresos en función a la demanda, ii) no tiene gestión comercial de la capacidad de su infraestructura, iii) no tiene posibilidad de hacer uso de ninguna posición dominante pues sus activos están todos disponibles sin ninguna distinción para el mercado que lo remunera.

De esta forma, este nuevo agente se convierte en un operador de gasoducto como lo es hoy en día e.g. Transgas de Occidente, el cual no gestiona comercialmente capacidad de transporte. En el caso de otros activos, como la eventual planta de regasificación del Pacífico, esta situación es aún más evidente".

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 8, literal b del presente documento.

- b. "Respecto a lo señalado en el párrafo 2 del artículo 4 según el cual: 'El incremento de capacidad de transporte que se pueda presentar en un tramo o grupo de gasoductos de un sistema de transporte debido a la ejecución de proyectos a través de procesos de selección se comercializará según los mecanismos que establezca la Comisión en resolución aparte. Este incremento de capacidad se calculará de acuerdo con lo establecido en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas natural. Los ingresos obtenidos de la comercialización de esta capacidad se utilizarán para que el transportador propietario del sistema de transporte en el que se encuentren los remitentes beneficiados del proyecto disminuyan el valor del servicio de transporte a los remitentes que se benefician con el proyecto en el que el proponente o el adjudicatario incumplió, de acuerdo con fórmula que se establece en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas natural'. (Subrayado fuera de texto).

A nuestro entender el texto subrayado del párrafo anterior sugiere que los ingresos que se generen por una eventual venta de capacidad de transporte de proyectos contemplados en el Plan de abastecimiento de gas natural se descontarán de la anualidad que recibe el adjudicatario del activo de confiabilidad, lo cual debería reflejarse en la fórmula que se define en el artículo 17. Solicitamos aclaración al respecto”.

Respuesta

La anualidad que debe recibir el adjudicatario del proyecto no se altera por los ingresos obtenidos con la venta de la capacidad generada por el proyecto. Es decir, el adjudicatario del proceso de selección debe recibir su ingreso independientemente de las ventas de capacidad asociada al proyecto.

El esquema propuesto en la Resolución CREG 038 de 2016 implica que el transportador:

- i. Comercializa la capacidad asociada al proyecto.
- ii. Utiliza los ingresos de esta venta como parte del ingreso regulado que le debe trasladar al adjudicatario.
- iii. Reduce el cobro que le debía hacer a los remitentes beneficiados con el proyecto pues parte del ingreso regulado que debían pagar estos remitentes se obtuvo a través de la venta de capacidad. Esta reducción se hace a través de un menor cobro por el servicio de transporte según fórmula que se debe establecer en la nueva metodología de remuneración de la actividad de transporte. Para más detalle sobre la nueva metodología de transporte ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

Se aclara que si no hay venta de capacidad los remitentes deben pagar el 100% del ingreso regulado que se debe trasladar al adjudicatario del proyecto.

- c. *“En el artículo 4 se señala que ‘los procesos de selección objetiva se adelantarán con el objeto de ejecutar los proyectos contemplados en el plan de abastecimiento de gas natural adoptado por el Ministerio de Minas y Energía, distintos a aquellos de IPAT ejecutados por el transportador’.*

Al respecto consideramos que existe una contradicción en dicho artículo ya que bajo los criterios propuestos por la Comisión no se contemplan escenarios donde los agentes puedan desarrollar proyectos del plan de abastecimiento en primera instancia como complemento de su infraestructura existente, sino que todos los proyectos de confiabilidad del plan tendrían que salir a convocatoria pública”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 6, literal b del presente documento.

11. Grupo de grandes consumidores

- a. ***“II. Falta de claridad en los criterios para definir los beneficiarios de los proyectos que serían contemplados en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural***

*En la resolución CREG 038 de 2016, la Comisión menciona lo siguiente:
(...)*

En relación con la facturación de los ingresos asociados a los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural, la Resolución en consulta propone que:

- *La UPME identificará a los remitentes beneficiarios de cada proyecto.*
- *Los ingresos asociados al IAE hagan parte del servicio de transporte.*
- *El transportador facture y recaude estos ingresos a los remitentes beneficiados de su sistema.*
- *El ingreso a recaudar se divida entre los remitentes beneficiarios a prorrata de su consumo real.*

Una vez que el recaudo del IAE se encarga a los transportadores, pareciera que este agente se relaciona directa y exclusivamente con los remitentes beneficiarios para el recaudo del mismo. Por lo tanto, estos usuarios finales solo recibirían el traslado del IAE sin la posibilidad de pronunciarse sobre la evaluación de los diferentes proyectos que se incluyen en el plan de abastecimiento.

Se [sic] solicita que la demanda (incluyendo los posibles remitentes beneficiarios) debe recibir los lineamientos para el proceso de identificación de los remitentes beneficiarios en todos los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural sometidos a los procesos de selección. Adicionalmente, la demanda debe tener la posibilidad de participar en el proceso de evaluación de los mencionados proyectos, y en este sentido decidir si aceptan y valoran los beneficios que se están identificando. Lo anterior porque puede haber una diferencia significativa en la valoración que los diferentes tipos de consumidores pueden tener de los beneficios que trae un proyecto de abastecimiento de gas natural.

Si bien podría interpretarse que la identificación de los beneficiarios de los proyectos que se someterán a los procesos de selección corresponde a la UPME, es necesario que cuando una vez la entidad identifique a los remitentes beneficiarios, el proceso se realice mediante consulta pública y con participación y aceptación de la demanda”.

Respuesta

Ver parte final de la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 5, literal a del presente documento.

- b. *“Se [sic] considera la necesidad de precisar en la redacción de la resolución definitiva que los únicos usuarios que serán responsables de cubrir el IAE son aquellos que han sido identificados como beneficiarios del proyecto que se está remunerando. Dado que el recaudo del IAE se asigna al transportador del sistema sobre el cual se instale o conecte la infraestructura del proyecto, queda la inquietud si el cobro que haría el transportador se puede hacer a todos los remitentes de su sistema. Es necesario precisar la redacción de dicho comentario porque, en nuestro entendimiento, los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural deben ser remunerados exclusivamente por los beneficiarios directos del mismo.*

Al ser facturado el IAE a través del transportador, el recaudo después debe ser trasladado a otros agentes en el caso de los comercializadores, lo cual puede complicar la trazabilidad de los beneficiarios reales. Puede haber comercializadores con un mismo contrato de transporte como remitentes de un sistema de transporte, pero que atiendan usuarios en diferentes mercados algunos beneficiarios y otros no. Solicitamos a la Comisión tener en cuenta esta situación en la resolución definitiva de tal forma que se cumpla la condición de que la remuneración del proyecto sea cubierta por sus beneficiarios”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 9, literal c del presente documento.

- c. *“En cuanto al criterio de asignación del ingreso entre los beneficiarios, debería hacerse en proporción al histórico de consumo de los últimos 6 meses, de tal forma que se eviten variaciones significativas en los valores mensuales. Como se propone en la resolución de consulta, si un beneficiarios (sic) de alto nivel de consumo cambia en un mes su volumen a la baja, esta situación termina aumentando el recaudo que se requiere de otros usuarios. En otras palabras, la remuneración de cada beneficiario debe hacerse con relación a lo que requiere a largo plazo y no al consumo del último mes”.*

Respuesta

Si bien puede haber variaciones mensuales en el monto a cobrar a cada remitente por concepto del ingreso regulado cuando haya variaciones en los consumos de otros remitentes (e.g. por retiro de remitentes o por mantenimiento de equipos de remitentes), no se considera que estas variaciones sean traumáticas cuando se trata de remitentes distintos a plantas térmicas. Además, un esquema de liquidación con base en consumos históricos agrega complejidad a la liquidación que debe hacer el transportador y en consecuencia un mayor costo a reconocer al transportador por esta labor.

El cambio en las demandas de plantas térmicas sí puede causar cambios significativos en los cobros a otros remitentes. Adicionalmente, no parece adecuado desarrollar infraestructura para plantas térmicas, que la van a usar esporádicamente (e.g. bajo fenómenos de El Niño), sin establecer algún esquema de remuneración fija. Es por ello que los proyectos que tengan el propósito de atender plantas térmicas posiblemente requieran desarrollos regulatorios adicionales.

- d. ***“IV. Cambio en los mecanismos tarifarios de dólares americanos a pesos colombianos***

*Teniendo en cuenta los (sic) Artículo 2, que menciona lo siguiente:
(...)*

Se [sic] considera que debe aprovecharse la circunstancia actual para ir migrando hacia la definición de tarifas en pesos colombianos, tal como se da en el caso de transmisión de energía eléctrica. Se [sic] solicita un tratamiento al flujo monetario y a la tasa de descuento en pesos colombianos, para que la totalidad de las tarifas se realicen en pesos colombianos”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal c del presente documento.

12. Invercolsa

- a. *“Para el Artículo 4, se pide exponer con mayor claridad, ¿si este tipo de procesos de selección aplicará para la Infraestructura de importación, almacenamiento y activos de*

confiabilidad para sistemas de distribución?, ya que este artículo contradice la definición dada de 'Procesos de selección' anteriormente. Bajo este Artículo los activos mencionados aplicarían, debido a que son proyectos distintos a los IPAT ejecutados por el transportador. Un ejemplo de esta aplicación sería la Planta de Peak-Shaving para la ciudad de Bogotá propuesto en el Plan transitorio de Abastecimiento”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal b del presente documento.

- b. *“Continuando en el Artículo 4, el Parágrafo 2 es confuso en su línea 11, al referirse a ‘el proponente n (sic) el adjudicatario incumplió’. Pedimos se aclare el rol del incumplimiento del adjudicatario o el proponente en los excedentes de capacidad que se podrán comercializar para disminuir el valor del impacto en los remitentes beneficiados por la construcción de estos activos”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal a del presente documento.

- c. *“En el Artículo 5. Literal e), se pide por favor aclarar a que se refieren con ‘que haya incumplido con la ejecución de dicho proyecto’. Desde nuestro punto de vista esta frase cabe para las siguientes interpretaciones:*

- 1. Un proyecto es seleccionado para hacer parte del Plan de Abastecimiento, pero el Transportador no logra el cierre ya sea desde el punto de vista técnico o financiero, en este caso, incumple con la ejecución y por lo tanto no podrá participar en la convocatoria de Procesos de Selección. Es importante resaltar que ambas metodologías tienen diferentes vías de remuneración y estaríamos hablando de una violación a la libre competencia.*
- 2. El transportador no podrá participar en procesos de selección, una vez este haya incumplido con algún requerimiento en procesos anteriores bajo la misma propuesta”.*

Respuesta

Ver las respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 6, literal b y de la sección 4, numeral 7, literal g del presente documento.

Adicionalmente se entiende que la filosofía de las disposiciones del Artículo 2.2.2.29 del Decreto 1073 de 2015, modificado por el Decreto 2345 de 2015, relacionadas con “... en primera instancia, por un agente como complemento de su infraestructura existente”, es que el transportador incumbente tenga la primera opción para ejecutar los proyectos del plan de abastecimiento que estén embebidos en su sistema.

En estricto rigor esta primera opción es la única que debe tener el agente incumbente pues si no la ejerce está forzando la realización de un proceso de selección en el que no debe participar el agente incumbente dado que: i) él tiene mejor información (e.g. conocimiento de su red y zonas aledañas) y menores costos (e.g. uso de medidores existentes en su sistema) frente a un tercero dentro de un proceso de selección; y ii) por

tratarse de una actividad regulada se espera que la demanda tenga los beneficios de menores costos en cabeza del incumbente. Es decir, se espera que la primera opción siempre sea una mejor alternativa para la demanda.

Se propone incluir en la resolución definitiva el anterior ajuste. Es decir, la única alternativa para que el transportador incumbente ejecute un proyecto del plan de abastecimiento embebido en su sistema es ejerciendo la primera opción.

- d. *“Se propone incluir entre las obligaciones del adjudicatario, dos requerimientos adicionales:*
1. *Dejar explícito que los proyectos IPAT no ejecutados por el transportador, los debe operar este último, con el fin de garantizar la seguridad y el buen funcionamiento del sistema de transporte involucrado. Se dificultaría desde el punto de vista operativo que el funcionamiento de por ejemplo un compresor estuviera en manos de terceros, ya que entorpecería la coordinación y el buen desempeño del gasoducto involucrado.*
 2. *Establecer un protocolo mediante el cual se asignen las responsabilidades y los procedimientos del transportador y el adjudicatario al momento de presentarse un evento de fuerza mayor, caso fortuito, causa extraña o a un evento eximente de responsabilidad”.*

Respuesta

Con respecto a proyectos de IPAT ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

Con respecto a protocolos operativos se considera adecuado que el Consejo Nacional de Operación de Gas, CNOG, revise la resolución definitiva y estudie qué protocolos sería necesario establecer para implementarla. La CREG analizará los protocolos que proponga el CNOG y si es del caso los adopta mediante resolución.

- e. *“Por las razones mencionadas anteriormente, en el Parágrafo 1 del Artículo 11 debería incluirse la excepción a la operación por parte del adjudicatario, en los casos de proyectos IPAT que el transportador no desarrolló pero que queden embebidos en su sistema”.*

Respuesta

Ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

- f. *“Para el Artículo 16 se propone agregar un literal, donde se exponga la metodología de remuneración del transportador por el cumplimiento de la responsabilidad de liquidar, actualizar, facturar y recaudar el valor de los pagos al adjudicatario del proceso de selección. El transportador al tener la obligación de ejecutar estas acciones, tendrá la necesidad de aumentar los recursos para cumplir dichas funciones y el presente artículo no expone la forma en que se remunerarán dichos recursos”.*

Respuesta

Ver parte final de la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

- g. *“Por último se recomienda tener coherencia en los tiempos de publicación de las Resoluciones que reglamentan una metodología en particular, con el fin de evitar vacíos reglamentarios que dificulten el entendimiento de los documentos estudiados. Un claro ejemplo se presenta al hablar de ‘cargos variables por compresión’ y de ‘tasas de descuento diferenciales entre inversión y AOM’s’, mecanismos que no existen bajo la actual metodología de transporte pero se sabe que la CREG los incluirá en la nueva metodología de Transporte socializada a los agentes. Se espera que tengan en cuenta esta recomendación para futuras oportunidades y lograr evitar comentarios que podrían solucionarse sin necesidad de hacer cuestionamientos por estos medios”.*

Respuesta

Comentario recibido.

13. Isagén

- a. *“El documento en su artículo 8, Ingreso anual esperado IAE, Parágrafo 3, menciona que los gastos de combustible o energía asociada a la operación de estaciones de compresión se remunerarán como gastos variables, de igual forma indica que los mismos serán estimados de acuerdo con lo establecido en la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas natural y trasladado a la demanda. Por lo anterior, queremos resaltar la importancia que dichos cálculos incorporen el criterio de eficiencia económica, toda vez que su resultado impactará el esquema de tarifa final cobrado al usuario, buscando no solo la sostenibilidad del sistema de transporte, sino el cobro eficiente del servicio”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 16, literal j del presente documento.

- b. *“En el artículo 9, Tasa de descuento, se valorará con la tasa promedio del costo de capital remunerado por servicios de transporte a través de ingreso regulado expresado en dólares americanos, Tkid, consideramos conveniente que esta tasa sea publicada con anterioridad a los procesos de selección de proyectos de manera que las ofertas de IAE de cada participante reflejen y sean valoradas con una única tasa en cada proyecto y se aplique correctamente el perfil de pagos que habla el artículo 10 de esta misma resolución, pues es de nuestro interés que se garantice la transparencia, eficiencia y equilibrio económico entre los participantes de los procesos de selección”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal n del presente documento.

- c. *“Por otra parte, en el artículo 12, Criterios para la selección del adjudicatario, literal d) se indica que, cuando haya una única oferta válida, la UPME publicará la misma y buscará contraofertas de menor valor, pero en caso de no presentarse contraofertas, la UPME podrá adjudicar al proponente de única oferta. Al respecto, nos preocupa que una única oferta pueda permitir la expansión del sistema a un alto costo de inversión, que se*

trasfiriera al mercado a través de una tarifa del servicio mayor. En este sentido consideramos que siempre será deseable la escogencia de adjudicatarios con criterios de mínimo costo, así como los que se relacionan en el anexo 1 de esta resolución.

Finalmente, en el anexo 3, Disposiciones generales de las garantías de cumplimiento numeral 3,5 ajustes al valor de la garantía, se menciona que ante un retraso en la ejecución del proyecto, el valor de la garantía se ajustará con el factor de ajuste por retraso, FAR, el cual en su formulación contempla un valor de 1.23. respetuosamente nos gustaría conocer los supuestos y parámetros con los cuales fue calculado este factor”.

Respuesta

Con respecto a los criterios de selección se comparte la apreciación de que ‘siempre será deseable la escogencia de adjudicatarios con criterios de mínimo costo’. Se considera que una buena concurrencia contribuye a cumplir con el criterio de mínimo costo. Por ello la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 plantea un proceso abierto a jugadores nacionales e internacionales.

Ahora bien, en algunos proyectos puede haber punto de referencia para evaluar el mínimo costo como es el caso de gasoductos y estaciones de compresión en condiciones estándar. Sin embargo, en casos como el de infraestructura de importación de gas, almacenamiento de gas o gasoductos y estaciones de compresión con situaciones fuera de lo estándar no hay información fiable para evaluar el mínimo costo.

No obstante el proceso abierto planteado en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 también se plantea que incluso ante una sola oferta se utilice mecanismo de mercado (i.e. publicar para buscar contraoferta de menor valor) para establecer el valor del proyecto.

En todo caso, se considera prudente establecer que la UPME se reserve el derecho de adjudicar el proyecto si considera que el valor de la oferta que resulte seleccionada no es eficiente o no cumple con los análisis de costo-beneficio que realice la UPME a partir del valor adjudicado. La CREG también se podrá reservar el derecho de expedir la resolución que oficialice la remuneración del adjudicatario del proyecto cuando el estudio de costo-beneficio realizado por la UPME a partir del valor adjudicado no sea favorable. En la resolución definitiva se incluye este ajuste.

Con respecto al factor de ajuste de la garantía es preciso anotar lo siguiente:

El texto completo de la forma como deben ajustarse los valores de las garantías por retrasos en la ejecución de los proyectos es el siguiente:

“3.5 Ajustes al valor de la garantía

Cuando el auditor identifique en su reporte retrasos en la ejecución del proyecto, según el cronograma y la curva S, el adjudicatario, a partir de la emisión del reporte de auditoría, deberá ajustar en un plazo máximo de 15 días calendario la garantía conforme la siguiente expresión:

$$VG = VGI \times FAR$$

$$FAR = 1 + \frac{1,23^m}{M}$$



Finalmente, no sobra agregar que en el diseño del FAR se mitiga la puesta en operación de los proyectos a destiempo. En otras palabras, el riesgo permanece y no se elimina.

Al revisar la fórmula del factor FAR se observa que para los casos en que no haya retraso (i.e. $m=0$) el factor FAR será igual a $1 + 1/M$. Esto significa que el FAR será distinto de uno aun cuando no haya retrasos lo cual es matemáticamente inconsistente con el concepto de 'ajustar garantía únicamente cuando haya retrasos'. Para corregir este aspecto se propone ajustar la fórmula así:

$$FAR = \begin{cases} 1 + \frac{1,23^m}{M}, & m > 0 \\ 1, & m = 0 \end{cases}$$

En la resolución definitiva se incorpora este ajuste.

14. Llanogás

- a. *"En términos generales la resolución propone unos procedimientos para hacer la selección de los ejecutores de los diferentes proyectos que se definan en el plan de abastecimiento de gas natural por parte del Ministerio de Minas Energía. En relación con los proyectos que se adjudicarán por esta vía, se puede interpretar de la redacción de la resolución (Artículo 4) que son exclusivamente los contemplados en el mencionado plan de abastecimiento y no incluye aquellas Inversiones del plan de abastecimiento en un sistema de transporte (IPAT) que sean ejecutadas por el transportador.*

Al respecto, solicitamos a la Comisión se precise este alcance y se aclare explícitamente que por el mecanismo de los procesos de selección reglamentado en la resolución no se ejecutarán proyectos relacionados con estaciones de compresión ni loops, para los cuales se tiene previsto el mecanismo de 'open season' propuesto en la Resolución CREG 037 de 2016. Entendemos que los proyectos del plan de abastecimiento tiene una condición de bien público en la medida que generan beneficios para un grupo de usuarios y, que para asegurar su ejecución, es necesario diseñar un esquema de remuneración que se ajuste a esta condición, como es el caso del ingreso regulado que se propone en la Resolución 038. Ahora bien, en nuestro entendimiento, los proyectos que se adjudican por el mecanismo de 'open season' no tienen estas características en la medida que son generados por una demanda particular que puede viabilizar las inversiones aplicando el esquema de remuneración que rige para la actividad de transporte.

Donde:

VG	Valor de la garantía en pesos colombianos
VG_i	Valor de la garantía inicial en pesos colombianos
FAR:	Factor de ajuste por retrasos
m	Número de meses de retraso con respecto al cronograma y la curva S, en el informe de auditoría del auditor
M:	Número de meses del proyecto, según el cronograma y la curva S".

En primer término resulta necesario exponer que los proyectos que se identifiquen en los planes transitorios de abastecimiento o en los planes de abastecimiento deben tener un cronograma de ejecución con una fecha de puesta en operación.

Retrasos en la puesta en operación de los proyectos pueden derivar en una violación de las razones que originalmente justificaron el beneficio-costos de los proyectos. Este es el caso de ampliaciones en la red de transporte que se requieran por ejemplo antes de la llegada del fenómeno de 'El Niño'. Si alguno de los proyectos no está a tiempo puede derivar en un sobre-costos para la demanda bajo el supuesto de que su pago ya no tendría justificación económica.

Con los anteriores elementos se diseñó un mecanismo de ajuste del valor de las garantías el cual resulta automático cuando hay retrasos en la ejecución de los proyectos, sin distinguir qué los ocasionaron.

Nótese que el factor de ajuste por retrasos, FAR, hace que cada mes de retraso resulte más costoso el valor de la garantía para el responsable ejecutor de un proyecto. Financieramente, ante extensos retrasos, al ejecutor de un proyecto le será mejor que le ejecuten la garantía y no seguir ajustándola.

¿Qué se busca con el anterior diseño?

- Que los proyectos que se ejecuten a través de procesos de selección entren en operación de manera oportuna y que no se violen las razones que los justificaron
- Que los ejecutores de los proyectos se sinceren en el momento de comprometerse en la ejecución de los proyectos y solamente participen ejecutores con posibilidad de efectivamente cumplir con los tiempos de ejecución y de puesta en operación
- Que quien tiene la responsabilidad de identificar los proyectos del plan de abastecimiento (i.e. UPME y MME) considere los márgenes normales de retraso de los proyectos
- Que la demanda se proteja y no pague proyectos a destiempo que no se necesitan

La siguiente gráfica, resultante de aplicar el factor de 1,23, ilustra que el FAR tiene un comportamiento exponencial derivando en que cada mes de retraso de un proyecto resulta en un ajuste más oneroso para el responsable. Nótese que un retraso de 12 meses implicaría un ajuste igual a dos veces el valor original de la garantía de cumplimiento.

Según lo anterior, permitir que entren al esquema de procesos de selección (Res. 038) proyectos que pueden ser viabilizados por la misma demanda quien puede remunerarlos al transportador, pueden generar un riesgo de que todas las expansiones de los sistemas de transporte terminen remuneradas como ingreso regulado a través de una estampilla. Es por esto que solicitamos a la Comisión precisar el alcance de los procesos de selección eliminado (sic) todas las inversiones que forman parte del IPAT”.

Respuesta

En el parágrafo 1 del Artículo 2.2.2.28 del Decreto 1073 de 2015, modificado por el decreto 2345 de 2015, se establece:

“El Plan de Abastecimiento de Gas Natural busca asegurar que las obras requeridas para garantizar la confiabilidad y seguridad de abastecimiento se ejecuten y entren en operación de manera oportuna. Este Plan no restringe la libertad que tienen los agentes transportadores de realizar ampliaciones o expansiones en el SNT previo cumplimiento de la normatividad vigente”.

Se entiende que los proyectos de *open seasons* no se incluyen en el plan de abastecimiento de gas y hacen parte de aquellos que los agentes pueden ejecutar libremente para realizar ampliaciones o expansiones en el SNT. También se entiende que en el estudio técnico que debe realizar la UPME, y sobre el cual se basará el Ministerio de Minas y Energía para adoptar el plan de abastecimiento de gas, no se incluyen proyectos que se estén ejecutando o se puedan ejecutar mediante mecanismos de mercado como la figura del *open seasons*. En todo caso, este es un asunto que define la UPME y el Ministerio de Minas y Energía mas no la CREG.

Para complementar esta respuesta ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 6, literal b del presente documento.

b. *“En relación con la facturación de los ingresos asociados a los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural (Artículo 17: Fracturación del Ingreso Anual Esperado), la resolución en consulta propone que:*

- *Los ingresos asociados al IAE parte del servicio de transporte.*
- *El transportador fracture y recaude estos ingresos a los remitentes de su sistema.*
- *El ingreso a recaudar se divida entre los beneficiarios a prorrata de su consumo.*

Si bien podría interpretarse que la identificación de los beneficiarios de los proyectos que se someterán a los procesos de selección corresponde a la UPME, consideramos que es necesario precisar en la redacción de la resolución definitiva que los únicos usuarios que serán responsables de cubrir el IAE son aquellos que han sido identificados como beneficiarios del proyecto que se está remunerando. Dado que el recaudo del IAE se asigna al transportador del sistema sobre el cual se instale o conecte la infraestructura del proyecto, queda la inquietud si el cobro que haría el transportador se puede hacer a todos los remitentes. En este punto es necesario precisar la redacción porque en nuestro entendimiento estos proyectos del plan de abastecimiento de gas natural deben ser remunerados exclusivamente por los beneficiarios directos del mismo, dado que mercados que no los requiere el efecto sería pérdida de competitividad lo cual podría poner en riesgo las inversiones que hizo el distribuidor a largo plazo, como es el caso de nuestros mercados.

Al ser facturado el IAE a través del transportador, el recaudo después debe ser trasladado a otros agentes en el caso de los comercializadores con un mismo contrato de

transporte como remitentes de un sistema de transporte, pero que atiendan usuarios en diferentes mercados algunos beneficiarios y otros no. Solicitamos a la Comisión tener en cuenta esta situación en la resolución definitiva de tal forma que se cumpla la condición de que la remuneración del proyecto sea cubierta por sus beneficiarios por las implicaciones que tiene en los mercados de distribución”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 9, literal c del presente documento.

- c. *“En cuanto al criterio de asignación del ingreso entre los beneficiarios, debería hacerse en proporción al histórico de consumo de los últimos 6 meses de tal forma que se eviten variaciones significativas en los valores mensuales. Como se propone en la resolución de consulta si un beneficiario de alto nivel de consumo cambia en un mes su volumen a la baja, esta situación termina aumentando el recaudo que se requiere de otros usuarios. En otras palabras, la remuneración de cada beneficiario debe hacerse con relación a lo que requiere a largo plazo y no al consumo del último mes”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 11, literal c del presente documento.

15. Naturgás

- a. *“Sugerimos se establezca un procedimiento de gestión de información, de tal forma que en la versión anual del plan de abastecimiento, se publique e informe los proyectos de infraestructura que el Transportador incumbente tiene planeado construir, o que se encuentran en fase de implementación y desarrollo. Este reporte anual debería considerar, los proyectos que se planean implementar, en los 5 años siguientes al año de publicación del Plan de Abastecimiento. Lo anterior basado en que la UPME, solicita información con respecto a la gestión operativa de las empresas, pero los nuevos proyectos no hacen parte de estas solicitudes”*

Respuesta

Se considera acertado este comentario en el sentido de establecer un procedimiento de gestión de información que contribuya a determinar los proyectos del plan de abastecimiento de gas. Sin embargo, se considera que el desarrollo de dicho procedimiento le corresponde a la UPME al momento de elaborar el estudio técnico que servirá de base para que el Ministerio de Minas y Energía adopte el plan de abastecimiento de gas. Desde el punto de vista legal la Comisión no tiene la función de establecer o determinar proyectos del plan de abastecimiento de gas.

- b. *“El artículo 13 del proyecto de resolución indica que:*

‘el proponente seleccionado que no esté constituido como empresa de servicios públicos E.S.P., deberá constituirse como tal, y tener dentro de su objeto social las actividades que desarrolla un transportador de gas, con excepción de los productores-comercializadores cuando se trate de gasoductos de conexión y de los distribuidores cuando se trate de gasoductos de la red tipo II transporte’

Dado que, el Artículo 1 de la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio de Minas y Energía, contempla como infraestructura de confiabilidad no solamente activos de transporte, sino también proyectos asociados a infraestructura para importación y almacenamiento, Naturgas solicita se aclare bajo qué figura se constituirían aquellos agentes que realicen este tipo de inversiones”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 8, literal b del presente documento.

- c. *“El artículo 11, del proyecto de resolución, propone un período de pagos durante 25 años, no obstante, si el proyecto presenta retrasos en la entrada en operación, se reconocería un tiempo menor, restándole el tiempo de retraso a los 25 años normativos.*

Respecto a esta consideración propuesta por la CREG, solicitamos se contemple flexibilidad a la regla, en atención a que aspectos como expedición de licencias ambientales, o las consultas previas que se deben hacer con las comunidades, pueden tomar períodos mayores a los estimados y generar retrasos en la entrada de la nueva infraestructura”.

Respuesta

Se entiende que el propósito del plan de abastecimiento de gas es el de ejecutar oportunamente proyectos estratégicos que no se ejecuten a través del mecanismo tradicional (i.e. contratos de suministro y de transporte). Para lograr este propósito se considera vital la buena gestión del ejecutor del proyecto, incluida la parte ambiental y de comunidades.

De otra parte, de acuerdo con lo observado recientemente en la ejecución de infraestructura en el país, es posible que en algunos casos el cronograma de ejecución del proyecto se retrase por asuntos no gestionables por el ejecutor. Por ejemplo demoras en la expedición de la licencia ambiental por parte de la autoridad competente o asuntos de fuerza mayor.

En ese sentido se considera adecuado flexibilizar la fecha de entrada en operación cuando haya una debida justificación aprobada por parte del Ministerio de Minas y Energía, como se establece en los procesos de selección para ejecutar proyectos del sistema de transmisión regional del sector eléctrico (ver Artículo 25 de la Resolución CREG 024 de 2013). En todo caso, para mantener un fuerte incentivo a realizar la mejor gestión posible por parte del adjudicatario del proyecto es necesario exigir el ajuste de la garantía de cumplimiento con base en la fecha inicial de entrada en operación.

De acuerdo con lo anterior se propone introducir los siguientes ajustes en la resolución definitiva:

- i. Flexibilizar la fecha de entrada en operación de un proyecto cuando haya debida justificación aprobada por el Ministerio de Minas y Energía. Esta flexibilización consistiría en retrasar la fecha de entrada en operación de proyecto.
- ii. Considerar la nueva fecha de entrada en operación para efectos de la remuneración del proyecto. Es decir, el período de remuneración del proyecto no se reduciría como

se planteó en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016, y por tanto los ingresos esperados por el adjudicatario tampoco se reducirían, ante un retraso aprobado por el Ministerio de Minas y Energía.

- iii. Exigir el ajuste de la garantía de cumplimiento cuando haya retrasos en el cronograma, contabilizados a partir de la fecha inicial de puesta en operación. Es decir, un retraso aprobado por el Ministerio de Minas y Energía no exime al adjudicatario de ajustar la garantía de cumplimiento por retrasos.

d. **“Artículo 4. Proyectos a desarrollar mediante procesos de selección**

El Parágrafo 2, de este artículo, hace referencia a la comercialización de los excedentes de capacidad de transporte, asociado a los proyectos de procesos de selección, y que estos ingresos se utilizarán para que el transportador propietario del sistema de transporte, disminuya el valor del servicio de transporte a los remitentes beneficiados del proyecto.

En particular, solicitamos a la CREG, claridad en la frase específica: ‘con el proyecto en el que el proponente o el adjudicatario incumplió’ contenida en el parágrafo 2. Desde Naturgas no vemos la conexión de esta frase, con lo que trata de especificar el contexto descrito en este parágrafo”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal a del presente documento.

e. **“Artículo 5. Participantes en los procesos de selección**

El literal a), del artículo, hace referencia a que el proceso de selección tendrá en cuenta proyectos IPAT no ejecutados por el transportador incumbente.

De lo anterior, se interpreta que los proyectos IPAT que desarrolle un agente diferente al transportador incumbente serán parte de un proceso competitivo y esta infraestructura se pagará con un ingreso regulado (Ingreso anual esperado –IAE), no obstante si el proyecto es ejecutado por el transportador incumbente, se entendería que los ingresos corresponderían a los que se defina en la metodología general tarifaria de transporte.

Solicitamos a la Comisión, aclare si la interpretación descrita en el anterior párrafo corresponde a la propuesta regulatoria del proyecto de norma en comentarios. En este caso, es relevante resaltar que bajo este esquema se estaría generando un desequilibrio en las condiciones de inversión para un tipo de agente respecto a otro. Lo anterior debido a que es posible que un proyecto de IPAT no sea viable económicamente bajo la metodología general tarifaria de transporte, pero si bajo un esquema de IAE. Por este motivo sugerimos, que el criterio de evaluación para la remuneración de los proyectos que se desarrollan mediante procesos de selección y de IPAT sean los mismos”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 6, literal b del presente documento.

f. **“Artículo 6. Obligaciones del adjudicatario.**

En el artículo en comento, se definen nueve (9) obligaciones que deben ser cumplidas por el adjudicatario. Sugerimos se incluyan tres obligaciones adicionales:

- *Exigir el cumplimiento de las normas técnicas colombianas o ANSI que apliquen para la construcción de gasoductos, dentro de las obligaciones que debe cumplir un adjudicatario diferente a un agente Transportador.*
- *Asignar al transportador incumbente, la operación de los proyectos IPAT que no ejecutó y que fueron desarrollados por otro agente, esto sustentado, en que los mencionados proyectos, por definición están embebidos en el sistema del transportador incumbente.*
- *Definir responsabilidades para los casos de fuerza mayor, caso fortuito y eventos eximentes”.*

Respuesta

Con respecto a las normas técnicas colombianas y las normas ANSI se aclara que estas se recogen en el numeral 6.1 del reglamento único de transporte de gas natural, RUT, y en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se establece que los adjudicatarios deben cumplir con el RUT.

Con respecto a la operación de proyectos ejecutados mediante procesos de selección ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

Finalmente, no es claro a qué se refiere el comentario relacionado con “definir responsabilidades para los casos de fuerza mayor, caso fortuito y eventos eximentes”. Se entiende que cuando se presente un evento que se encuentre inmerso dentro de los conceptos de fuerza mayor o caso fortuito, el que alegue tal situación quedaría exento de responsabilidad por incumplimiento parcial o total de obligaciones contractuales. En todo caso en estas situaciones debe existir de por medio un fallo judicial y es un juez quien en últimas determina la ocurrencia de ese hecho. Por tanto, no se considera pertinente que esto quede como una obligación del adjudicatario.

g. **“Artículo 7. Documentos de selección**

Proponemos que dentro de los términos de referencia necesarios para escoger al adjudicatario, se integren los siguientes requisitos:

- *Se deben considerar los casos particulares en que la infraestructura construida sea un ‘loop’, por lo cual, se debe hacer medición en los puntos de entrada y salida en la nueva infraestructura, de tal forma que se identifiquen responsabilidades por pérdida (presión, volumen, etc.), en el tramo intervenido.*
- *Especificar claramente la información que el agente debe entregar a la UPME, y que en todo caso esta sea estrictamente la requerida para la conexión y entrada en operación de los activos que tengan relación con los proyectos involucrados en los procesos de selección cuyo producto a transportar sea gas natural importado (Parágrafo 1)”.*

Respuesta

Con respecto a la medición en puntos de entrada y salida en un *loop* ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 6, literal b del presente documento.



Con respecto a la información que debe entregarse a la UPME ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal l del presente documento.

h. **“Artículo 8. Ingreso anual esperado-IAE**

El párrafo 3, del artículo 8, anuncia aspectos de la metodología de transporte de gas natural. Esta metodología aún no ha sido publicada, por lo cual, cordialmente solicitamos a la CREG, haga público este acto administrativo para así compartir con la Comisión los comentarios que se tienen con respecto al tema de remuneración de combustibles”.

Respuesta

Ver respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

i. **“Artículo 11. Periodo de Pagos**

En el párrafo 1 se mencionan las responsabilidades del adjudicatario durante el periodo de pagos. Reiteramos nuestro comentario presentado para el artículo 6, literal b), en donde solicitamos que para proyectos de IPAT no ejecutados por el transportador, la operación de los activos se haga por parte del transportador incumbente”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

j. **“Artículo 12. Criterios para la selección del adjudicatario**

Los criterios de selección del adjudicatario de un proyecto, definen requerimientos para que los agentes puedan participar de los procesos de selección. Sugerimos se incluya el cumplimiento de las normas técnicas colombianas o ANSI que apliquen para la construcción de infraestructura de Transporte de gas natural”.

Respuesta

Ver parte inicial de la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 15, literal f del presente documento.

k. **“Artículo 16. Remuneración del proyecto**

- *La resolución propone que la tarea de liquidar, actualizar, facturar y recaudar el valor de los pagos al adjudicatario la desarrolle el Transportador dueño del sistema donde se instale o conecte la infraestructura del proyecto, no obstante no se especifica la remuneración que recibirá el Transportador por realizar dichas actividades.*

Con respecto a lo anterior, solicitamos a la Comisión, se especifiquen los procedimientos a seguir para que la mencionada remuneración se efectúe, ya que realizar las tareas establecidas llevan consigo, inversiones en tecnología y personal.

- *En el párrafo 1, se menciona la posibilidad de que el transportador exija garantías de pago a sus remitentes. Naturgas considera relevante que la UPME y CREG definan los beneficiarios del proyecto a quién se les exigirá tal garantía”.*

Respuesta

Con respecto a la remuneración del transportador por los servicios de liquidación, recaudo y transferencia de recursos al adjudicatario ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

Los beneficiarios de cada proyecto los define la UPME.

16. Promigás

- a. *“A su vez, es importante que el regulador defina claramente la forma como se aplican los límites de integración vertical definidos en la Resolución CREG 057 de 1996, dentro de las condiciones establecidas para las participantes en los procesos de selección (Art 5). De lo contrario pareciera que se derogan tácitamente estos límites, generando una ‘competencia’ al transportador, decisión que es de política pública y por ende, de competencia del Ministerio de Minas y Energía. Aún y cuando esta decisión existiera, esto tiene efectos importantes en la actividad de transporte, ya que conduce a la eliminación de la condición de monopolio natural y los beneficios por economías de escala y eficiencias que genera esta estructura económica al mercado.*

*La resolución 38 obedece al cumplimiento de un mandato establecido en el Decreto 1073 de 2015 que de manera expresa delega en la CREG la función de expedir la regulación aplicable para determinar la remuneración de los activos incluidos dentro del Plan Indicativo de Abastecimiento – PIA, activos cuyo objetivo es generar confiabilidad y seguridad en el abastecimiento de gas en el país y que se definen como la capacidad del **sistema de producción, transporte, almacenamiento y distribución de gas natural** para prestar el servicio sin interrupciones de corta duración ante fallas en la infraestructura y que bajo condiciones normales de operación, se requieran para atender la demanda en el mediano y largo plazo. Sin embargo, el texto de la resolución solamente se ocupa de aquellos activos asociados a la actividad de transporte embebidos en la infraestructura de un sistema existente, sin considerar aquellos que la UPME indica necesarios para unir los sistemas de transporte y nuevos tramos como por ejemplo, los gasoductos Jobo – Medellín – Mariquita – Bogotá y Buenaventura – Cali, así como tampoco los activos en los sistemas de producción, almacenamiento y distribución. Por lo tanto, el análisis, viabilidad y evaluación de la resolución propuesta es parcial y le solicitamos a la CREG que complemente la resolución con el fin de incluir la metodología aplicable a la remuneración de los diferentes tipos de activos”.*

Respuesta

Con respecto a los límites de integración vertical ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal d del presente documento.

Adicionalmente debe anotarse que los procesos de selección no pueden considerarse como un mecanismo de competencia que vulnera la condición de monopolio natural del transportador incumbente dado que:

- i. El transportador siempre podrá ejecutar proyectos de transporte bajo los mecanismos tradicionales (i.e. respaldo con contratos). Los proyectos de transporte del plan de abastecimiento, que se ejecuten a través de procesos de selección, corresponderán a aquellos que se requieren en el mercado de gas y no se ejecutan por los mecanismos tradicionales.

- ii. El transportador tendrá la primera opción, o podrá ejecutar en primera instancia, los proyectos embebidos en su sistema de transporte, definidos como IPAT en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016. Para más detalle ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

Lo anterior se enmarca dentro de las decisiones de política adoptadas en el Decreto 1073 de 2015, modificado por el Decreto 2345 de 2015.

Cabe aclarar que el Decreto 1073 de 2015, modificado por el Decreto 2345 de 2015, hace mención al “plan de abastecimiento de gas natural” y no al “plan indicativo de abastecimiento” como se anota en el comentario. Esto para reiterar que los proyectos del plan de abastecimiento que apruebe el Ministerio de Minas y Energía son prioritarios y no indicativos para el mercado.

Con respecto a que “el texto de la resolución solamente se ocupa de aquellos activos asociados a la actividad de transporte embebidos en la infraestructura de un sistema existente” ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal a del presente documento.

b. **“Artículo 4. Proyectos a desarrollar mediante procesos de selección**

En el artículo se parte del supuesto que el proceso de selección objetiva no se aplica a aquellos proyectos del plan de abastecimiento que desarrolle el transportador incumbente; sin embargo, no es claro en la práctica cómo funcionaría el esquema, considerando la expedición definitiva del plan de abastecimiento, la metodología tarifaria, la solicitud de tarifa y la posible inclusión de activos dentro del periodo tarifario. Por lo anterior sugerimos al regulador incluir un capítulo especial para regular este aspecto específico.

Se sugiere la siguiente redacción: ‘Los procesos de selección, distintos a aquellos proyectos de IPAT ejecutados por el transportador incumbente’.

Respuesta

Ver las respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 2, literal c y de la sección 3, numeral 10, literal iii) del presente documento.

c. **“Parágrafo 2**

Sin la claridad del mecanismo de remuneración para incremento de capacidad está incompleta esta resolución y por lo tanto, el análisis de los Agentes. Se sugiere incluir dicho mecanismo en esta resolución.

El parágrafo tiene problemas de redacción y no tiene conexión entre la forma como inicia y la forma como termina. En efecto, en la primera parte el regulador se refiere al incremento de las capacidades de transporte que se puedan generar de los activos que se construyan, mientras que en la segunda parte se refiere a los incumplimientos (que creemos son atribuidos a los adjudicatarios incumplidos), lo cual no tiene una conexión clara. Solicitamos revisarlo. Solicitamos a la Comisión contemplar la posibilidad que los recursos derivados de la ejecución de las garantías de cumplimiento, se vayan como un menor valor de la inversión en la readjudicación del proyecto, como un mecanismo para evitar que el valor final de los proyectos sea más costoso de lo inicialmente proyectado”.

Respuesta

Idealmente se deberían adoptar simultáneamente todos los desarrollos regulatorias relacionados con un tema. Sin embargo, ese mundo ideal no existe porque hay limitaciones de recursos. La alternativa al mundo ideal es construir la regulación por pasos siempre conservando la consistencia entre los temas.

Para el caso particular de los proyectos desarrollados por procesos de selección se considera consistente desarrollar inicialmente las reglas relacionadas con la remuneración de los proyectos y posteriormente las reglas relacionadas con la comercialización de la capacidad generada por esos proyectos. Nótese que la remuneración de los proyectos no dependerá de los ingresos generados con la comercialización de su capacidad. Adicionalmente, en orden cronológico primero se aplican las reglas de ejecución del proyecto y una vez construido se aplican las reglas de comercialización de su capacidad.

Con respecto a inconsistencias en la redacción ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 5, literal a del presente documento.

d. "Artículo 5. Participantes en los procesos"

El regulador debe indicar de manera clara que los límites de integración vertical continuarán vigentes según lo definido en la Resolución 57 de 1996.

Teniendo en cuenta que los agentes que construyan los activos del PIA también los operarán y mantendrán, se solicita a la Comisión establecer requisitos de experiencia mínima no solo en capacidad de construcción sino también en mantenimiento y operación y que estas sean suficientemente consolidadas elevando los estándares. El nivel mínimo de experiencia debe establecerse en por lo menos 150 km lineales en mínimo 102 de gasoductos de transporte de gas a alta presión bajo especificaciones mínimo ANSI 600. Cuando se trate de proyectos de compresión se debe establecer como requisito una experiencia mínima en construcción y operación de estaciones compresoras con potencia instalada de 10,000HP.

Es preciso revisar la redacción, ya que como quedó, no podría un participante ser accionista sin control de otro participante, lo cual no tendría sentido. Se sugiere limitar la participación en los términos de vinculación económica de que trata el Código de Comercio y Estatuto Tributario.

Consideramos que la CREG no tiene facultades legales para establecer este tipo de provisiones, que de acuerdo con la jurisprudencia están reservadas estrictamente al legislador. Solicitamos evaluar el tema.

Es preciso revisar la redacción, para claridad de lo que se quiere decir. Se sugiere cambiar la palabra transportador por la de 'adjudicatario'

En nuestro entendimiento, las causales de inhabilidad e incompatibilidad están contempladas en la ley y no en la regulación. Solicitamos revisar este punto".

Respuesta

Con respecto a los límites de integración vertical ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal d del presente documento.



Sobre la responsabilidad en operación y mantenimiento de los activos ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

Con respecto a la experiencia en construcción y operación de activos ver las respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 11, literal a y de la sección 4, numeral 5, literal b del presente documento.

Con respecto a cambiar en el texto “transportador” por “adjudicatario” se aclara que el texto del literal e) del artículo 5 de la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 es el adecuado. Esto al tener en cuenta que un proyecto de IPAT se ejecuta mediante proceso de selección sí y sólo sí el transportador no lo ejecutó en primera instancia, o como primera opción, bien sea porque no le interesó o porque inició su ejecución pero falló en la construcción. El literal de este artículo se refiere al caso en el que el transportador falló en la construcción.

En relación con los participantes en el proceso de selección se informa que de acuerdo con la facultad que se le otorga a la CREG en los casos de proyectos que no sean de confiabilidad y/o seguridad de abastecimiento, respecto al diseño de los mecanismos abiertos y competitivos tendientes a revelar la disposición de la demanda a contratar dichas expansiones tras la aplicación de los mismos, es perfectamente viable poner los parámetros dentro de los cuales se considera que es la forma más oportuna de determinar quiénes pueden o no participar en los mismos.

Lo anterior en ningún momento apunta a establecer un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, sino a establecer el perfil que se quiere respecto de los oferentes que se pueden presentar a las citadas convocatorias, en todo caso garantizando la igualdad, la transparencia, celeridad, eficacia y eficiencia entre otros.

e. **“Artículo 6. Obligaciones del adjudicatario**

Es necesario que las obligaciones del adjudicatario estén desarrolladas de manera más precisa, o que se recurra a elementos tales como el cumplimiento de la regulación y la ley, de esta manera el adjudicatario que se convierta en transportador debe asumir el riesgo de las actualizaciones regulatorias.

No se establecen los límites de responsabilidades entre los dos transportadores.

No es claro a que se refiere el regulador con el verbo representar.

En cuanto a la operación, se debe definir el mecanismo de verificación de operación adecuada del activo una vez entre en operación, para lo cual es importante que se tenga en cuenta que si el activo está embebido a un sistema de transporte, el transportador incumbente debe tener acceso a toda la información asociada con el comisionamiento respectivo.

Sugerimos incluir todas las normas técnicas de manera general, aplicables y vigentes en Colombia.

El mantenimiento tiene que ser acordado con el transportador incumbente en caso de que exista. En cualquier caso, los mantenimientos deben tener un parámetro claro asociado por ejemplo a las recomendaciones y actualizaciones del fabricante, o a las evaluaciones que se hagan de los activos.

Consideramos que en la medida en que son activos embebidos dentro del sistema de transporte, el transportador incumbente debe tener la facultad de solicitar al adjudicatario la información asociada a la operación, así como a los mantenimientos.

Debe ser toda la información que obligue la regulación y no solamente la que requiera el Gestor de Mercado. Por ejemplo SUI o a SIC”.

Respuesta

Con respecto a responsabilidad entre transportadores se aclara que el adjudicatario no necesariamente debe convertirse en empresa de transporte de gas pero sí debe ser empresa de servicio público. Para más detalles ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

Ahora, en la propuesta se plantea que el adjudicatario debe “Representar y operar los activos objeto de los procesos de selección de los cuales haya sido adjudicatario”. El término “representar” no resulta apropiado en este contexto de tal manera que en la resolución definitiva se hace el respectivo ajuste.

Con respecto a la puesta en operación de los proyectos que se conecten al sistema de transporte se considera adecuado establecer que el transportador debe tener acceso a la información necesaria para coordinar con el adjudicatario la puesta en marcha del proyecto.

Con respecto al comentario de normas técnicas, el cual está asociado a la propuesta del literal b) del Artículo 6 de la Resolución CREG 038 de 2016, que establece que el adjudicatario debe “Cumplir con el esquema de calidad vigente”, se aclara que el esquema de calidad se refiere a la disponibilidad de los activos. Dado que en la resolución definitiva se propone precisar lo relacionado con indisponibilidad del activo (ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal b del presente documento) se propone eliminar el literal b) del Artículo 6 de la Resolución CREG 038 de 2016.

Sobre los mantenimientos se considera adecuado establecer que el adjudicatario o la empresa de servicio público que realice la operación y el mantenimiento deberá coordinar estas labores con los participantes del mercado que sea necesario para garantizar la adecuada operación y mantenimiento de los activos del proyecto.

Finalmente, se considera adecuado establecer que el adjudicatario debe suministrar toda la información que requieran las autoridades para el cumplimiento de sus funciones.

En la resolución definitiva se incorporan estos ajustes.

f. “Artículo 7. Documentos de selección

No es claro por qué se incluyen la capacidad de almacenamiento, cuando específicamente la resolución se limita activos de transporte.

Es importante que la CREG tenga en consideración la capacidad financiera del proponente, de manera que pueda lograr los cierres financieros que se requieren para efectos de viabilizar la construcción y operación del activo.

Consideramos que este valor para garantía de seriedad de la propuesta es demasiado alto y no se ajusta a la realidad de este tipo de procedimientos a nivel internacional. Solicitamos considerar que sea un monto fijo, de acuerdo a las prácticas de procesos internacionales.

Debe incluirse en los términos de referencia, cual es el nivel de servicio y las condiciones objetivas que debe tener el activo una vez entre en operación, de manera que se tenga claridad de que lo que se tiene que construir y para que debería servir. Se deben entregar los estándares mínimos que se requieran para la construcción, operación y mantenimiento de los activos”.

Respuesta

La propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 no se limita a activos de transporte. Para más detalle ver las respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 2, literal a y de la sección 3, numeral 4, literal a del presente documento.

Con respecto a la capacidad financiera de los proponentes y al monto de las garantías ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 11, literal a del presente documento.

Corresponderá a la UPME establecer los detalles del cada proyecto en los documentos del proceso de selección.

g. “Parágrafo 1

Debe limitarse la información que la UPME podrá solicitar al transportador incumbente, ya que puede entrar en conflicto con información que pertenezca al Know How del transportador o que genere cargas operativas adicionales a las que normalmente este debe asumir.

El párrafo tiene problemas de redacción y no hay elación entre la primera frase y la segunda. En la primera frase el regulador se refiere a la información a entregar a la UPME y la segunda a los costos de conexión. Solicitamos revisarlo”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal I del presente documento.

En la parte final del texto de este párrafo se hace referencia a “Los costos asociados a la conexión del proyecto...”. Por error involuntario esta parte del párrafo quedó descontextualizada. En la resolución definitiva se corrige este aspecto.

h. “Parágrafo 3

Solicitamos revisar el contenido de este párrafo, en la medida en que la CREG podría no tener las competencias suficientes, que hoy en día estarían en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, salvo aquello asociado a los criterios de eficiencia económica”.

Respuesta

En la resolución definitiva se procederá a realizar el correspondiente ajuste en la redacción, puesto que allí se habla de la competencia. La misma no debe entenderse en el sentido de la competencia de la SIC, sino que dentro del mismo proceso de selección, se debe velar por la existencia de competencia, esto quiere decir que haya más de un participante por proceso de selección.

i. **“Artículo 8. Ingreso anual esperado, IAE**

Es importante se especifique que el modelo tarifario asociado a los activos que se adjudiquen a través de los procesos de selección es el de ingreso regulado, y al mismo tiempo la forma como este pretende ser garantizado a lo largo de los 25 años, particularmente considerando riesgos tales como la desaparición de la demanda, la desaparición de la oferta, o la imposibilidad de operación por falta de elementos técnicos como pudiera ser el volumen mínimo para operación de ciertos activos.

El IAE debe reflejar los costos asociados a las adecuaciones requeridas en la infraestructura existente del transportador incumbente necesarias para la conexión de la nueva infraestructura, de igual forma deben considerarse las estaciones de transferencia de custodia en cada punto de conexión, a la entrada y a la salida, que cumplan con lo establecido en la regulación actual, las cuales se tornan necesarias para la adecuada coordinación entre los agentes involucrados y la delimitación de responsabilidades entre el transportador incumbente y el adjudicatario del proyecto, frente a los agentes que reciben el servicio de transporte”.

Respuesta

Con respecto a la remuneración de los activos ejecutados a través de procesos de selección ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal a del presente documento.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que el ingreso regulado no depende del uso de la infraestructura de tal forma que una eventual “desaparición de oferta” no afecta el ingreso del adjudicatario del proceso de selección. El ingreso regulado se recauda de toda la demanda que se beneficie o que se benefició con el respectivo proyecto. Cuando se trate de indisponibilidades de la infraestructura lo que se genera es un pago de compensación (ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal b del presente documento).

Con respecto a conexiones al sistema de transporte y estaciones de transferencia de custodia que se requieran se aclara que la responsabilidad en la construcción y operación de esta infraestructura será del adjudicatario. Esto implica que los costos asociados a esta infraestructura deben hacer parte del flujo de ingresos ofertado por el adjudicatario del respectivo proceso de selección. En la resolución definitiva se aclara este aspecto.

j. **“Parágrafo 1.**

Dentro de la inversión de una estación compresora se consideran los costos de energía, la cual puede ser eléctrica o generada a partir de combustibles. El gasto mensual de energía eléctrica puede ser alto en comparación con el del gas que consumirían unos generadores eléctricos. Ese costo de energía se excluye de los criterios de evaluación porque ‘los gastos de combustible o energía asociada a la operación de estaciones de compresión se remunerarán como gastos variables de compresión asociada al sistema de transporte en el que se instale la estación...’, según lo indicado en la resolución 38.

Es decir, se reconocen durante la vida del proyecto y no estimula hacer un uso eficiente de la energía.

La afirmación anterior se basa en que para generar toda la energía que demanda la estación compresora, contar con la autonomía y suficiencia energética, se requiere una inversión en generadores eléctricos. El costo de estos generadores es alto y puede (sic) desbalancear la decisión de elección de un proyecto si solo se analiza el CAPEX y no se tienen en cuenta todos los OPEX durante la vida útil del proyecto. Si bien el consumo de combustible se incrementaría, el costo de este en un generador de alta eficiencia puede ser muy bajo respecto al costo del KWh que representaría usar el servicio público de energía eléctrica.

Se propone que para la evaluación económica de las ofertas se incluyan los gastos de combustibles, aunque su remuneración sea variable e independiente del IAE”.

Respuesta

En la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se establece que el ingreso anual equivalente, IAE, debe incluir, entre otros aspectos, “los gastos de administración, operación y mantenimiento correspondientes, AOM, sin incluir los gastos de combustible o energía asociada a la operación de estaciones de compresión”. Los gastos de combustible o energía se remunerarían como un gasto variable que se paga de acuerdo con el consumo de combustible o energía. Es decir, este gasto es un *pass-through* para la demanda.

De acuerdo con lo planteado en este comentario se entiende que podrían presentarse las siguientes opciones de consumo de energía para comprimir el gas en estaciones de compresión:

Caso 1: Estación que consume gas natural

Este es el caso de la mayoría de estaciones de compresión instaladas en el país, tanto centrífugas como reciprocantes. El costo del gas será el precio que se pague al productor-comercializador. Como referencia se tiene que el precio promedio ponderado para contratos firmes en 2015 y 2016 es de entre 4 USD/MBTU, según el informe presentado por el gestor del mercado en Naturgas 2016.

Caso 2: Estación que consume energía eléctrica

Este es caso de estaciones que utilizan motores eléctricos para comprimir el gas y toman la energía de la red del sistema eléctrico interconectado. A la fecha de elaboración de este documento los precios de la energía eléctrica pueden oscilar entre 30 y 40 US/MBTU.

Estas estaciones tienen ventajas ambientales respecto a emisiones de gases y ruido cuando se compraran con estaciones que se alimentan con gas.

Caso 3: Estación que consume gas natural para generar energía eléctrica

Este parece ser un caso muy particular que tiene mayores costos de inversión pues requiere generador y motor eléctrico.

Ahora bien, si en el mecanismo de evaluación del proceso de selección no se incluye el costo del combustible o de la energía eléctrica requerida para comprimir el gas, el adjudicatario tratará de utilizar la infraestructura que genere el menor valor presente del IAE para ganar el proceso. Es posible que la configuración de motor eléctrico y compresor arroje el menor valor presente del IAE pero puede ser la de mayor costo de operación por los costos de la energía eléctrica. Es decir, habría incentivo a utilizar la tecnología de menor costo de inversión pero con alto costo de operación lo cual podría resultar más costoso para el usuario.

Para suprimir este incentivo se considera adecuado establecer un mecanismo de evaluación que incorpore los costos del combustible, o de la energía eléctrica, requerida para comprimir el gas.

Se identifican las siguientes alternativas para incorporar en la evaluación los costos del combustible, o de la energía eléctrica:

1. Alternativa 1

Calcular por separado el valor presente del costo anual del combustible, o la energía eléctrica, que se estime puede requerir la estación de compresión operando en condiciones de máxima eficiencia (e.g. 100% de velocidad y de torque), y el valor presente del flujo de ingresos que remunera la inversión y los gastos de AOM fijos. La suma de estos valores presentes correspondería al valor de la propuesta del respectivo proponente para efectos de evaluación.

Esta alternativa implica disponer de las curvas de eficiencia de la máquina que se instale y asumir un precio del gas o de la energía eléctrica consumida. Las curvas de eficiencia las podrían reportar los proponentes dentro del proceso de selección para que la UPME estime el combustible o la energía requerida.

Esta alternativa tiene la ventaja de que el costo del combustible o de la energía eléctrica realmente consumida durante la operación del proyecto se puede mantener separado del flujo de ingresos que remunera la inversión y los gastos de AOM. Esta separación permite que los usuarios paguen, a través de un cargo variable liquidado mensualmente, únicamente el costo del combustible o la energía realmente consumida como se propone en la Resolución CREG 038 de 2016 (i.e. *pass-through* para la demanda).

La alternativa tiene la desventaja de que la UPME tendría que hacer cálculos para estimar el valor presente de los costos del combustible o la energía a consumir, lo cual puede generar controversias entre la UPME y los proponentes al momento de la evaluación.

2. Alternativa 2

Calcular el valor presente de un flujo que reporte el proponente en el que se incluyan los costos de inversión y los gastos de AOM tanto fijos como variables. Los gastos variables corresponderán al costo del combustible, o la energía eléctrica, que cada proponente estime va a requerir durante la operación del proyecto. En este caso la UPME no hace ningún estimativo de gastos.

Esta alternativa implica que el proponente evalúa tanto el tipo de compresor que utilizará (i.e. con motor eléctrico o a gas) y el costo del combustible o la energía eléctrica a consumir durante la operación. Es decir, el riesgo de la incertidumbre en el consumo del combustible la maneja cada proponente.

La alternativa es sencilla y clara de aplicar por parte de la UPME. Es decir, no habría lugar a controversias entre los proponentes y la UPME por valoración de combustible o la energía eléctrica, incluso si la UPME estableciera de antemano el tipo de motor a utilizar en la estación de compresión.

Ahora, esta alternativa no permite trasladar a los usuarios el costo del combustible o energía eléctrica realmente consumida pues este costo queda incluido en el flujo de ingreso total para remunerar el proyecto.

Si bien en la alternativa 2 se esperaría que el proponente incluya el costo por el riesgo de proyectar el consumo de combustible o la energía eléctrica de los compresores, no es claro que esta alternativa sea más o menos costosa que la alternativa 1. En un proceso con buena concurrencia cada proponente puede valorar e incorporar este riesgo en el flujo de ingresos de manera distinta.

La alternativa 1 tiene el riesgo de demoras en la adjudicación por posibles controversias en la valoración del combustible por parte de la UPME. Esto podría retrasar la adjudicación y por tanto la ejecución del proyecto.

Por lo anterior se considera que la alternativa 2 es la más conveniente para incorporar el costo del combustible o la energía en la evaluación de las propuestas. En la resolución definitiva se realizan los ajustes del caso para incluir este punto.

Cabe anotar que en la Resolución CREG 090 de 2016, mediante la cual se puso en consulta la propuesta de la nueva metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas natural, se plantea remunerar los gastos de combustible o energía eléctrica para compresión a través de un cargo variable liquidado mensualmente que remunera el costo real del combustible o la energía eléctrica consumida por las estaciones de compresión (i.e. *pass-through* para la demanda). Esta propuesta resulta distinta a la alternativa 2 propuesta en este comentario. Al respecto cabe aclarar lo siguiente:

1. La propuesta de la Resolución CREG 090 de 2016 no aplica para la remuneración de activos, incluido estaciones de compresión, que se realicen mediante procesos de selección.
2. En los procesos de selección el costo del combustible o la energía eléctrica estimada para las estaciones de compresión se obtiene a través de proceso competitivo.
3. La inversión y los gastos de AOM de estaciones de compresión existentes, y las nuevas que ejecute el transportador incumbente, están sujetos al esquema de remuneración que establece la Comisión en la metodología de remuneración de la actividad de transporte. Una de las premisas fundamentales de estas metodologías es que al usuario se trasladen, vía cargos regulados, únicamente los valores

eficientes de inversión y de gastos de AOM². El combustible o la energía para comprimir el gas hacen parte de los gastos de AOM.

Dado que el costo del combustible o la energía consumida por las estaciones de compresión del transportador incumbente no se obtiene de un proceso competitivo, se considera que lo más eficiente para el usuario es pagar el costo asociado al consumo real de combustible o energía requerida para la compresión, como se propuso en la Resolución CREG 090 de 2016.

k. **"Parágrafo 2**

Este requisito debe aplicar a todos los adjudicatarios sin distinción del transportador (Productores, distribuidores, etc)".

Respuesta

El requisito establecido en el parágrafo 2 exige que los transportadores que sean adjudicatarios de procesos de selección deben registrar en forma separada en su contabilidad los costos y gastos asociados al proyecto de aquellos remunerados a través de cargos regulados.

Se considera adecuado ampliar esta exigencia a todos los adjudicatarios que estén sujetos a cargos regulados por parte de la CREG. En la resolución definitiva se hace este ajuste.

l. **"Parágrafo 3**

En términos generales la resolución le transfiere unas obligaciones al transportador, asociadas fundamentalmente con el activo embebido, que resultan como mayores actividades de las que actualmente realiza el transportador incumbente, y al mismo tiempo que le generan un mayor riesgo.

En este caso particular, el transportador incumbente no solo le compete incluir el dato del gasto variable del transportador embebido sino que adicionalmente lo debe cobrar a sus usuarios, sin que sea claro cómo se maneja el riesgo de cartera o cuando una parte de la demanda considerada para el efecto se desaparece".

Respuesta

Este parágrafo hace referencia a los gastos de combustible de las estaciones de compresión. Sobre el particular ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 16, literal j del presente documento.

Con respecto a los costos que el recaudo le pueda generar al transportador ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

m. **"Artículo 11. Período de pagos**

Es necesario revisar la redacción porque no es claro a qué se refiere con 'operación real'.

² Al momento de elaboración de este documento la metodología de remuneración se establece en la Resolución CREG 126 de 2010 y otras que la han modificado.

La fecha de comparación no debe ser la del plan de abastecimiento si no la definida en el proceso de selección.

Es importante revisar la redacción, ya que quedó la misma fecha de entrada en 'operación real' que la entrada en operación proyectada, que creemos en (sic) lo que quiso decir el regulador.

La fecha de comparación no debe ser la del plan de abastecimiento si no la definida en el proceso de selección”.

Respuesta

El adjetivo “real” puede generar confusión. Se propone eliminar este adjetivo e introducir la definición de fecha de puesta en operación comercial. En la resolución definitiva se introduce este ajuste.

Con respecto a la fecha de comparación se tomó la fecha que se establezca en el plan de abastecimiento de gas que apruebe el Ministerio de Minas y Energía pues se entiende que este es un parámetro calve que quedará definido en el plan. Ahora, si a través del plan el Ministerio delega la definición de esta fecha en otra entidad (e.g. UPME), la fecha de comparación será la que defina esa entidad. No se considera necesario ajustar la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 en este aspecto.

Por error involuntario en la parte final del literal b del Artículo 11 quedó “entrada en operación real establecida en el plan de abastecimiento de gas” en vez de “entrada en operación establecida en el plan de abastecimiento de gas”. En la resolución definitiva se corrige este aspecto.

n. **“Parágrafo 1**

En consideración a la naturaleza embebida de estos activos, es importante que el regulador considere que es posible que estos generen unos costos adicionales al transportador incumbente y que en el evento en que esto pase, estos deben ser reconocidos de manera expresa por el adjudicatario del proyecto”.

Respuesta

Ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

o. **“Parágrafo 2**

En este punto es importante tener en cuenta los riesgos asociados a la cartera, los periodos de facturación y demás, con los que funciona la industria. En ese sentido, debe aclararse cómo funciona el recaudo de las fuentes con las cuales se va a viabilizar los activos, y los momentos en los cuales el adjudicatario efectivamente los recibe, considerando que el sistema transporte no funciona con un administrador centralizado que factura”.

Respuesta

Ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

p. **“Artículo 12. Criterios para la selección del adjudicatario**

Este esquema no refleja la seriedad en el proceso de selección y desincentiva la participación de agente con experiencia internacional, ya que este tipo de figuras no se utiliza en procesos internacionales.

Por ejemplo, varios agentes pueden adquirir pliegos pero al momento de presentar la oferta, pudieran no entregarla con el fin de esperar que otro lo haga y una vez sea pública la oferta del único proponente, entonces presentar una oferta inferior.

La oferta de un único proponente en caso de ser válida debe ser adjudicada, teniendo en cuenta que todos los interesados en el proceso tuvieron la oportunidad de analizar, estudiar y presentarse en los mismos tiempos establecidos en el proceso de selección”.

Respuesta

Con las disposiciones del Artículo 12 de la Resolución CREG 038 de 2016 se propone un mecanismo de segunda ronda para asignar incluso cuando haya un único oferente. Estas reglas se aplican en el sector eléctrico para convocatorias del sistema de transmisión regional.

Podría darse el caso que varios agentes compren pliegos y esperen a que haya un proponente para luego jugar en la segunda ronda. En este caso, y desde el punto de vista de selección, el proceso sigue siendo competitivo.

q. **“Artículo 16. Remuneración del proyecto**

Teniendo en cuenta que el adjudicatario será el responsable de construir, operar y mantener el proyecto, también debe ser el adjudicatario el responsable de liquidar, actualizar, facturar, y recaudar el valor del IAE.

En el caso en que el regulador se mantenga en la posición de que el transportador incumbente sea el responsable, tenemos los siguientes comentarios:

- *La liquidación y actualización de los montos a facturar deben ser responsabilidad del adjudicatario.*
- *Se está trasladando una carga excesiva al transportador incumbente, sin tener las herramientas necesarias para cumplir frente al transportador embebido, ni tampoco respecto de la demanda.*
- *El servicio de facturación y recaudo que preste el transportador incumbente debe ser remunerado por el adjudicatario”.*

Respuesta

Si el recaudo del IAE lo realizara el adjudicatario se crearía una situación en la que el ingreso regulado se independiza del servicio de transporte. Es decir, el transportador le facturaría al remitente por el servicio de transporte según contratos y el adjudicatario facturaría el ingreso regulado en factura aparte. Debe notarse que el adjudicatario no firma contratos de transporte. Este recaudo separado de la factura de transporte tiene el inconveniente que no deja herramientas para gestionar cartera, tales como suspensión del servicio por no pago, y se compromete el ingreso para el adjudicatario y por ende la participación de proponentes en procesos de selección.



Ahora, la alternativa de que el adjudicatario liquide el ingreso regulado a cobrar a cada remitente implica que el transportador deberá trasladarle toda la información sobre los remitentes del respectivo sistema de transporte (e.g. consumos individuales, ubicación, etc.). Luego el adjudicatario deberá trasladar la liquidación al transportador para la respectiva facturación.

Por el momento se considera que la mejor alternativa para liquidar, facturar y recaudar el ingreso regulado es a través del transportador incumbente. Con respecto a la remuneración para el transportador por estos servicios ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

- r. *“Las obligaciones de pago al adjudicatario, deben estar acordes con los procesos de facturación que viene utilizando la industria, que no son los que se incluyen en este aparte específico.*

Si el regulador lo que pretende es garantizar el ingreso sin importar el comportamiento de la demanda, es preciso que considere mecanismos de garantía de manera que el transportador embebido tenga garantizados los ingresos. De no ser así, el ingreso de ese transportador va a ser afectado por los problemas de mercado tales como cartera, mantenimientos, y otros aspectos propios de la demanda”.

Respuesta

Con respecto a los procesos de facturación se aclara que el período propuesto en la Resolución CREG 038 de 2016 busca ser coherente con el período de facturación establecido en la Resolución CREG 123 de 2013 para el caso de los participantes del mercado mayorista de gas natural. Debe notarse que uno de los remitentes del sistema de transporte es el distribuidor-comercializador que se debe acoger al ciclo de facturación establecido en la Resolución CREG 123 de 2013.

En la resolución definitiva se propone precisar que el pago del transportador al adjudicatario se deberá realizar dentro de los tres días hábiles siguientes al vencimiento de la factura para los participantes del mercado mayorista de gas natural de acuerdo con lo establecido en la Resolución CREG 123 de 2013, o aquellas que la modifiquen o sustituyan.

Con respecto al esquema de “ingreso regulado” hay que anotar que bajo este esquema el ingreso no depende del comportamiento de la demanda. Si la demanda disminuye o aumenta en un período determinado el ingreso para el adjudicatario no se modifica. Lo que sucede es que la porción del ingreso regulado que paga cada remitente puede variar de un mes a otro según el comportamiento de la demanda agregada de todos los remitentes que deben asumir el ingreso regulado. En ese sentido el ingreso regulado es un *pass-through* para la demanda de tal forma que los ingresos del transportador incumbente no se deben afectar.

- s. *“No es claro a que compensaciones se refiere. Es importante que el regulador determine claramente la metodología de ingreso regulado y la forma como esta sería compatible con el esquema de calidad e interrupciones previsto en la resolución 89 de 2013”.*

Respuesta

Ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal b del presente documento.

- t. *“La TRM de facturación del último día de cada mes puede no coincidir con la TRM utilizada por el transportador incumbente para facturar a sus remitentes no regulados. Se sugiere que se ajuste a la utilizada por el transportador incumbente”.*

Respuesta

Se entiende que el transportador puede acordar con los usuarios no regulados aplicar una TRM distinta a la propuesta en la Resolución CREG 038 de 2016. Sin embargo, para el caso de la demanda regulada el servicio de transporte se debe liquidar con la TRM del último día del mes en que se realizó el transporte, según lo establecido en la Resolución CREG 126 de 2010.

Dado que el adjudicatario recibirá el ingreso regulado de cada mes en pesos, por simplicidad no se considera adecuado que este ingreso dependa de varias tasas de cambio, máxime cuando esas tasas de cambio las podría establecer el transportador incumbente con sus remitentes no regulados.

- u. **“Parágrafo 1**

El ciclo de facturación propuesto en esta resolución no coincide con los ciclos de facturación de los transportadores incumbentes con sus remitentes. Con el fin de unificar los ciclos se sugiere que las fechas de pago sean acordadas entre el adjudicatario y el transportador incumbente.

Por otro lado, se le está trasladando al transportador incumbente el riesgo de cartera y en general comercial, para lo cual el regulador no prevé ningún mecanismo de compensación. El pago al adjudicatario debe establecerse en una fecha posterior al recaudo del transportador de las facturas del remitente con el fin de garantizar que el pago que el transportador hace al adjudicatario corresponda con lo efectivamente recaudado de los remitentes.

El riesgo de cartera debe ser del adjudicatario por lo tanto es el adjudicatario quien debe solicitarse a los remitentes las garantías correspondientes y no al transportador incumbente”.

Respuesta

Con respecto al ciclo de facturación ver la primera parte de la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 16, literal r del presente documento.

Sobre la remuneración para el transportador por costos de recaudo ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

Con respecto a la garantía en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se plantea que el transportador puede exigir garantía a los remitentes que deben pagar el ingreso regulado.

- v. **“Artículo 17. Facturación del IAE**

Teniendo en cuenta que el adjudicatario será el responsable de constituir, operar y mantener el proyecto, también debe ser el adjudicatario el responsable de liquidar, actualizar, facturar, y recaudar el valor del IAE.

En el caso en que el regulador se mantenga en la posición de que el transportador incumbente sea el responsable tenemos los siguientes comentarios:

No es claro a qué compensaciones se refiere y si son aquellas definidas en la resolución 89”.

Respuesta

En relación con la responsabilidad de liquidar, actualizar, facturar y recaudar ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 16, literal q del presente documento.

Con respecto a las compensaciones ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal b del presente documento.

w. “Parágrafo

Las garantías para el recaudo de estos valores deben ser exigidas por el adjudicatario a la demanda beneficiada por el proyecto. No necesariamente la totalidad de la demanda beneficiada son remitentes del transportador incumbente.

Se le está trasladando al transportador incumbente el riesgo de cartera y en general comercial, para lo cual el regulador no prevé ningún mecanismo de compensación. El riesgo de cartera debe ser del adjudicatario por lo tanto es el adjudicatario quien debe solicitarle al remitente las garantías correspondientes y no al transportador incumbente.

Es importante que el regulador tenga en consideración que no necesariamente los contratos de transporte tienen una duración acorde con los 25 años de duración del proyecto”.

Respuesta

Sobre la manera de recaudar el ingreso regulado cuando los remitentes beneficiarios de un proyecto ejecutado mediante proceso de selección se encuentren en varios sistemas de transporte ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 6, literal d del presente documento.

En relación con la remuneración para el transportador por costos de recaudo ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

Con respecto a la duración de los contratos versus el período de remuneración del proyecto se debe tener en cuenta que el ingreso regulado no depende de la duración de los contratos. El ingreso regulado de cada mes se cobrará a todos los usuarios que usen el sistema de transporte en ese mes, y bajo la regulación vigente es necesario tener contrato de transporte para usar el sistema.

17. TGI

- a. *“El parágrafo 2 del artículo 4, establece que de existir capacidad adicional en un tramo o grupo de gasoductos, la comercialización de dichos excedentes será regulada en resolución aparte y los ingresos obtenidos disminuirán el valor del servicio de transporte. Al respecto, no es claro el incumplimiento del adjudicatario o del proponente al que hace referencia el parágrafo, ni es claro el mecanismo para dar aplicación a la disminución del valor del servicio de transporte de los remitentes que se beneficien del proyecto.*

Así mismo, es importante aclarar que no todas las expansiones de capacidad generan una disminución en la tarifa ya que en algunos casos (e.g. construcción de loops) el costo medio del proyecto puede ser superior a la tarifa y por lo tanto elevaría su valor en lugar de disminuir el precio del servicio de transporte como menciona el parágrafo”.

Respuesta

Con respecto al incumplimiento del adjudicatario ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal a del presente documento.

Se aclara que el mecanismo para disminuir el servicio de transporte por los ingresos generados con la venta de capacidad asociada a proyectos del plan de abastecimiento de gas se establece en la nueva metodología de remuneración de la actividad de transporte. Sobre el avance de esta metodología ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

Con respecto al comentario de que no todas las expansiones generan disminución en la tarifa se aclara que la disminución a que se hace referencia en la Resolución CREG 038 de 2016 está relacionada únicamente con los ingresos generados por la comercialización de la capacidad asociada al proyecto del plan de abastecimiento. El proyecto se remunera 100% con ingreso regulado que pagan los usuarios beneficiados con el proyecto. Para más detalle ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal a del presente documento.

- b. *“El literal a) del artículo 5, determina que la experiencia a demostrar por parte de un agente que realizaría un proyecto IPAT no ejecutado por el transportador incumbente, será de por lo menos 200km-pulgada de gasoductos de transporte bajo especificaciones mínimo ANSI 150. Al respecto consideramos que los requisitos solicitados son insuficientes, teniendo en cuenta que la infraestructura que se podría construir sería un activo embebido en el sistema de transporte existente, generando una condición sub-estándar en la infraestructura existente.*

Como primera medida, la experiencia de 200 km-pulgada, podría avalarse por medio de un gasoducto de 10km y 20”, lo cual resulta insuficiente para el tipo de proyectos que podrían ejecutarse en el sistema de transporte actual. En este sentido proponemos que la experiencia sea de mínimo 1,2 veces en km-pulgada del proyecto que se vaya a construir.

Adicionalmente, el requisito de ANSI 150 no corresponde a estándares de construcción de gasoductos y por lo tanto no refleja la experiencia necesaria para ejecución de este tipo de proyectos. Las normas técnicas aplicables a la infraestructura de transporte son mínimo ANSI 300 e incluso TGI maneja estándares de ANSI 600. Por esta razón, se debería exigir como mínimo experiencia en construcción bajo normas ANSI 300 o ANSI 600 teniendo en cuenta las condiciones de cada activo a desarrollar.



Debe tenerse en cuenta que permitir a terceros a los cuales no se exijan los adecuados requisitos, administren, operen y mantengan infraestructura, puede conllevar a un inadecuado mantenimiento, omisiones generalizadas, indebidos diseños, calidad deficiente, entre otros, que se traducen en riesgo para la seguridad frente a bienes y personas.

Por otro parte, es importante que se separen los requisitos de experiencia exigidas para el transportador y para el distribuidor, teniendo en cuenta que las características técnicas de los proyectos en cada caso son distintas. Un distribuidor no estaría en capacidad técnica de construir un gasoducto de transporte al no estar familiarizado con las normas, procedimientos y estándares aplicables (por ejemplo el tipo de tubería en distribución puede ser espigo campana, sin soldadura, pueden utilizar tubería flexible; en muchos casos no tendrán experiencia en el licenciamiento ambiental, en las medidas de seguridad industrial que deberán implementar, etc.).

Para el caso de la ejecución de proyectos IPAT, es necesario precisar que la experiencia de los proponentes debe considerar líneas de Alta Presión (ANSI 600) construidas en tuberías AP15LX, instaladas en terreno natural (línea regular) y no se deberá aceptar la experiencia en construcción de líneas en plantas petroquímicas complejos industriales no centros operacionales. Lo anterior por cuanto la construcción de gasoductos fuera de estas plantas petroquímicas es muy diferente desde el punto de vista del manejo social, predial y ambiental”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 11, literal a del presente documento.

En general, el esquema propuesto es de incentivos al ejecutor del proyecto reflejados en el ingreso regulado, en la garantía de cumplimiento y en las compensaciones que debe asumir por indisponibilidad durante la operación de la infraestructura. En ese sentido lo relevante del ejecutor es su capacidad de ejecución de proyectos de infraestructura de montos similares al proyecto que se ejecute mediante el proceso de selección. Experiencia específica en la construcción de infraestructura es relevante para los contratistas de obra más no para ejecutores de proyectos como es el caso de las empresas de servicios públicos.

Con base en lo anterior se propone que el proponente deberá demostrar experiencia relacionada con la construcción de proyectos de infraestructura de valor similar al valor estimado del proyecto objeto del proceso de selección. En la resolución definitiva se incluye este ajuste.

- c. *“El artículo 7 determina los documentos de selección que deben tener los términos de referencia. Al respecto se recomienda tener en cuenta la capacidad financiera de los proponentes para asegurar que los mismo cuentan con el músculo financiero para realizar la inversión con fondos propios, ya que la misma solo será reconocida una vez el proyecto entre en operación”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 11, literal a del presente documento.

- d. *“Con respecto a la información que los agentes deberán entregar a la UPME de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 1 del mismo artículo 7, consideramos que debe precisarse el tipo de información que va a ser solicitada y que podría ser publicada para conocimiento de todos los agentes, ya que la misma puede corresponder a información de propiedad industrial, intelectual y estratégica de las empresas y por lo tanto tener un valor económico y competitivo. Adicionalmente, esta información puede estar revestida de un carácter de confidencialidad por su valor estratégico en el desarrollo de la actividad, confidencialidad que está revestida de protección legal en el marco de la libre competencia y la protección que deben tener las empresas frente a sus propios intereses y recursos.*

Al respecto, consideramos que la UPME debería solicitar y publicar únicamente la información operativa del gasoducto existente que sea necesaria para el diseño en condiciones de seguridad y eficiencia del nuevo gasoducto”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal I del presente documento.

- e. *“Es importante resaltar que al igual que en otros sectores que regula la CREG, el Transportador debe tener la potestad de exigir el cumplimiento de la regulación técnica y de ser el caso rechazar los proyectos si estos afectan la estabilidad operativa del sistema. En ese sentido la viabilidad y la entrada en operación de estos proyectos debe tener una aceptación por parte del transportador, ya que se pueden generar incumplimientos por terceros en el SNT y por ende afectación a remitentes o terceros, sin ser claras las condiciones de Responsabilidad de los agentes que desarrollen la infraestructura”.*

Respuesta

Se entiende que cuando un proyecto del plan de abastecimiento de gas se incluye en un proceso de selección es porque el proyecto tiene las evaluaciones técnicas que garantizan su viabilidad. Es decir, no se esperaría ejecutar un proyecto que no pueda operar porque genera inestabilidad al resto del sistema de transporte. También se entiende que esta evaluación la realiza la UPME teniendo en cuenta la información suministrada por el transportador incumbente.

De otra parte, la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 plantea que el adjudicatario de procesos de selección debe cumplir con las exigencias del RUT. Así mismo, de acuerdo con lo establecido en el RUT el transportador es responsable de la estabilidad operativa de su sistema de transporte. Lo anterior indica que si en algún momento un proyecto del plan de abastecimiento genera inestabilidad operativa en el sistema existente el transportador incumbente debe tomar las medidas que prevé el RUT para mantener la estabilidad de su sistema.

- f. *“De acuerdo con lo anterior, los términos de referencia que desarrolle la UPME para adjudicar el proyecto deberán tener en cuenta las condiciones operativas del SNT en los puntos de conexión de los nuevos proyectos, considerando las presiones en estos puntos para el cálculo de la capacidad del nuevo proyecto.*

Además de lo anterior, los proyectos que se realicen no deben afectar las condiciones de operación del sistema ya que esto tendría un impacto en el cálculo de la CMMP y podría verse afectada la situación comercial y contractual del sistema de transporte existente”.

Respuesta

Sobre las condiciones operativas ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 17, literal e del presente documento.

Con respecto a la posible afectación de la CMMP se entiende que los proyectos del plan de abastecimiento de gas aumentan capacidad de transporte, o en su defecto mantienen la capacidad existente (e.g. con proyectos de confiabilidad). De esta forma no se observa afectación en los aspectos comerciales y contractuales del sistema de transporte existente. La propuesta de la Resolución CREG 038 plantea que el aumento de capacidad, ocasionado por estos proyectos, se comercializa con base en reglas que se establecerán en resolución aparte.

- g. *“El literal a) del artículo 6, establece que el adjudicatario estará obligado a representar y operar los activos que desarrolle. Al respecto es importante que la resolución aclara que en caso de tratarse de activos embebidos en el sistema de transporte (i.e. IPAT no ejecutados por el transportador), los mismos deberán ser operados por el transportador incumbente con su respectiva remuneración, toda vez que la operación por parte de terceros de infraestructura embebida en el sistema resultaría ineficiente al general inconvenientes operativos y de seguridad en el sistema.*

Así mismo, deben quedar claras las condiciones de Responsabilidad en la afectación a terceros cuando se presenten casos de fuerza mayor o problemas en la infraestructura del adjudicatario y se deben contemplar las garantías necesarias por parte de los mismos que salvaguarden al transportador incumbente en caso de presentarse afectaciones en la infraestructura o afectaciones a terceros conectados al sistema”.

Respuesta

Con respecto a la operación ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

En relación con la responsabilidad del adjudicatario frente a eventos de fuerza mayor o fallas en su infraestructura ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal b y la parte final de la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 15, literal f del presente documento.

- h. *“Adicionalmente, para la adjudicación de activos embebidos en el sistema de transporte, la resolución debería determinar de manera explícita la obligatoriedad de instalar estaciones de transferencia de custodia a la entrada y a la salida a cargo del adjudicatario del proyecto, donde se realice medición de volúmenes y calidad del gas, así como las condiciones operativas en ambos puntos.*

De esta manera, se podría establecer, en alguna medida, la responsabilidad de los agentes por los eventos como pérdidas, fallas, caídas de presión etc., que generan una situación de inestabilidad en todo el sistema de transporte y por lo tanto afectación a terceros aguas abajo del sistema, que pueden incluso no tener ninguna relación comercial con el transportador incumbente”.

Respuesta

Ver la parte final de la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 16, literal i del presente documento.

- i. *“De acuerdo al artículo 16 de la Resolución, el transportador responsable del sistema de transporte sobre el cual se instale o conecte la infraestructura del proyecto será quien liquide, actualice, facture y recaude el valor de los pagos al adjudicatario. Al respecto, se hace necesario que la resolución determine la remuneración adicional que se reconocerá al transportador que realizará las mencionadas actividades, considerando que esto representa costos adicionales por la gestión comercial que se deberá asumir y que podría representar cantidades importantes de trabajo dependiendo del número de usuarios beneficiados por el proyecto ejecutado.*

Adicionalmente, la resolución deberá dar claridad acerca de los aspectos tributarios que conllevará la expedición de facturas por parte de un agente sobre un servicio prestado por un tercero”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

- j. *“Consideramos que es necesario que se aclare el literal f) del artículo 16 de la resolución, para establecer a qué hace referencia con activos ‘retirados del servicio’, ya que si se presenta un evento de fuerza mayor o caso fortuito que saque temporalmente de operación el activo, no debería considerarse el no pago del servicio”.*

Respuesta

Se entiende que durante el período de pagos (máximo 25 años) el adjudicatario debe tener disponible la infraestructura excepto en períodos de mantenimientos programados (ver respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal o del presente documento).

Es posible que el activo esté indisponible temporalmente por eventos de fuerza mayor o fallas en la infraestructura. Para más detalle ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal b del presente documento.

18. UPME

- a. *“La Comisión le fija a la UPME un plazo de tres meses para iniciar los Procesos de Selección. Al respecto, es importante señalar que el plazo propuesto es claramente insuficiente para estructurar las convocatorias para ejecutar los proyectos que apruebe el Ministerio. Lo anterior, se basa en el hecho de que los procesos competitivos requieren de dos insumos fundamentales, el régimen regulatorio que remunere los activos incluidos en el Plan de Abastecimiento y el desarrollo de los Documentos de Selección de Inversionista que tienen implícito la definición de la ingeniería conceptual de los proyectos considerados así como la elaboración y socialización de los pliegos de las convocatorias respectivas”.*

Respuesta

En atención a este comentario en la resolución definitiva se ajusta la redacción de tal forma que la UPME tenga flexibilidad en el plazo para iniciar los procesos de selección.



- b. *“Dado que la resolución de la CREG no incluye las Plantas de Regasificación, en el alcance de los Procesos de Selección, no se desarrollan las condiciones para que los inversionistas participen en este tipo de Convocatorias. En concordancia con lo anterior, sugerimos a la CREG incluir condiciones de participación para este tipo de proyectos y estudiar disposiciones que contribuyan al mejor funcionamiento del mercado nacional de gas cuando se cuenta con una fuente de suministro adicional, tales como la reglamentación de participación de productores-comercializadores y transportadores.*

De otra parte, respecto a las condiciones establecidas para los participantes, sugerimos precisar que la experiencia de quien participe, no solamente sea en construcción, sino también en operación de gasoductos, y sugerimos a la CREG incrementar la experiencia en términos de longitud-pulgada de gasoductos construidos y operados”.

Respuesta

Con respecto a plantas de regasificación ver la respuesta al comentarios de la sección 3, numeral 4, literal a del presente documento.

En relación con estudiar “disposiciones que contribuyan a mejorar el funcionamiento del mercado nacional de gas cuando se cuenta con una fuente de suministro adicional, tales como la reglamentación de participación de productores-comercializadores y transportadores” en la resolución definitiva se deja abierta la posibilidad para que en Resolución aparte la CREG pueda adoptar regulación complementaria para ejecutar proyectos prioritarios del plan de abastecimiento de gas natural que por sus características requieran desarrollo regulatorio adicional. En esta regulación adicional podría analizarse la participación de productores-comercializadores y transportadores cuando se trate de proyectos para suministro de gas.

Con respecto a precisar la experiencia ver las respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 11, literal a y de la sección 4, numeral 5, literal b del presente documento.

- c. *“Por la omisión de las Plantas de Regasificación, no se precisa en la resolución si en el caso de las Plantas de Regasificación existirá un agente independientes que efectúe la compra-venta de GNL en el mercado internacional. Este asunto es de primordial importancia para mejorar las condiciones del mercado nacional de gas natural y para establecer el alcance de la convocatoria y la naturaleza del gasoducto Buenaventura – Yumbo”.*

Respuesta

En regulación aparte la CREG definirá el esquema mediante el cual se realizará la adquisición de gas cuando se trate de infraestructura de importación y/o de almacenamiento de gas natural.

- d. *“Se recomienda que también exista un proceso reglado para la Selección de los Auditores, que su selección la efectúe un agente distinto al inversionista y que el proceso de pagos y administración de recursos se efectúe a través de una fiduciaria, en forma semejante a la (sic) esquema utilizado en los procesos de selección del Sistema Nacional y Regional de Transmisión”.*

Respuesta

Se considera adecuada esta recomendación de la UMPE. En la resolución definitiva se realizan los ajustes del caso.

- e. *“En el caso de la Planta de Regasificación consideramos que la oferta de Ingreso Anual Esperado debe incluir los gastos de combustible (por ejemplo Boil-off gas), dado que es parte inherente de los costos totales de la Planta.*

De otra parte, recomendamos a la CREG establecer una fuente de ingreso para la remuneración del auditor y que éstos recursos también sean incluidos en el Ingreso Anual Esperado. Para tal efecto, tal como ocurre en la Convocatorias del SNT, el auditor el (sic) proyecto debe ser seleccionado con anterioridad con el objeto de que el proponente de la Planta conozca el valor de estos servicios para ser incluidos en su oferta correspondiente.

En el artículo en análisis se hace mención de una interventoría de obra, que suponemos es distinta a la auditoría del proyecto que sería necesaria para hacer seguimiento de su ejecución por parte de la entidad que defina la CREG”.

Respuesta

Se considera adecuado el comentario sobre los gastos de combustible en general. Para el caso de la planta de regasificación se requiere regulación adicional como ya se propuso mediante la Resolución CREG 026 de 2017. En la resolución definitiva se propone que la oferta de ingreso regulado incluya los costos de inversión y los gastos de administración, operación y mantenimiento.

Se acoge el comentario relacionado con el auditor. En la resolución definitiva se incluye el respectivo ajuste.

La interventoría a que se hace referencia en el Artículo 8 de la Resolución CREG 038 de 2016 es distinta a la auditoría que realiza el auditor. La interventoría hace parte de las actividades de la construcción del proyecto que son responsabilidad del adjudicatario.

- f. *“Dado que la Comisión propone que las ofertas revelen, tanto los ingresos anuales esperados para recuperar la inversión, como los necesarios para remunerar el AOM, recomendamos a la CREG precisar con qué tasa se descontará el flujo de Ingresos de AOM ofertado. Ahora bien, en el caso de la Planta de Regasificación parece conveniente establecer un solo IEA con los gastos de inversión y con los de AOM”.*

Respuesta

En la resolución definitiva se propone que la oferta de ingreso regulado incluya los costos de inversión y los gastos de administración, operación y mantenimiento. Es decir, habrá un único flujo de ingresos que se descontará con una sola tasa de descuento. Para complementar ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal n del presente documento.

- g. *“Teniendo en cuenta experiencias recientes de la UPME en selección de inversionistas se recomienda considerar la posibilidad de que el proceso se declare desierto por razones de conveniencia, así como la posibilidad de que exista un precio de reserva por parte de la CREG en aquellas situaciones en las cuales exista un solo proponente.*

De otra parte se recomienda a la CREG verificar si procede la nulidad cuando no se presente proponente alguno o ninguno cumpla con los criterios de selección, dado que la nulidad es una figura jurídica no aplicable al proceso como tal. Podría indicarse que se declare desierto únicamente”.

Respuesta

Se considera adecuado dejar abierta la posibilidad de que en los documentos de selección la UPME establezca eventos en los que se puede declarar desierto el proceso de selección. También se considera adecuado que dentro del proceso de selección la CREG establezca un valor máximo de adjudicación con base en información suministrada por la UPME. En la resolución definitiva se incorporan estos aspectos.

Con respecto al concepto de nulidad se considera prudente no hacer mención a dicho concepto en la resolución definitiva.

- h. *“El esquema de recaudo para el pago de los activos sujetos a Procesos de Selección está diseñado en la propuesta regulatoria en cabeza del transportador sobre el cual se instale o conecte la infraestructura del proyecto. En el caso de la Planta de Regasificación del Pacífico, que ha sido calificado por la UPME como proyecto de beneficio general, es necesario establecer la demanda nacional medida por los diferentes transportadores y que cada uno de ellos recaude en proporción a la demanda de sus remitentes el valor correspondiente. En esta misma situación estarían los gasoductos del Sistema Nacional de Transporte que sean considerados de beneficio nacional”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 6, literal d del presente documento.

5. COMENTARIOS SOBRE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS

1. ACP

- a. *“En el artículo 23, que se refiere a la conexión del proyecto, nuevamente consideramos que se debe aclarar que el gasoducto de conexión puede conectarse en cualquier punto al SNT, siempre que sea técnicamente viable:*

“Conexión del proyecto. El adjudicatario del proyecto será el responsable de realizar, atendiendo la regulación establecida en el RUT, los puntos de entrada, los puntos de salida y conexiones que se requieran en el SNT para poner en operación el proyecto”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 1, literal a del presente documento.

2. Cerrito Capital

- a. **“Sobre la auditoría:**

El artículo 20 establece que la UPME escogerá para cada proyecto la firma auditoria y determinará su costo y que éste debe ser incluido por el proponente en su oferta. Este mecanismo puede atrasar los proyectos ya que los proponentes no podrían realizar su oferta hasta no conocer estos costos. Se sugiere entonces que el costo final de cada proyecto incluya el costo de las auditorías pero que sea incluido por la UPME posterior a la presentación de las ofertas”.

Respuesta

No se considera adecuado que los proponentes presenten su oferta sin saber el costo del auditor.

En el literal d) del Artículo 20 de la Resolución CREG 038 de 2016 se propone que “La UPME dará a conocer el costo de la auditoría y su forma de pago con el objeto de que el proponente incluya dicho costo dentro de su oferta”. Se entiende que la UPME debe publicar este costo con la antelación suficiente para que los proponentes lo incluyan en su oferta.

3. Grupo de grandes consumidores

- a. **“III. Cambios en las fechas de inicio de los proyectos, y penalizaciones a los adjudicatarios por no cumplir la fecha de puesta en operación comercial, FPO**

Teniendo en cuenta los Artículos 18 y 19, que mencionan lo siguiente:

(...)

Se [sic] solicita que al considerar una sola modificación en la fecha de inicio del proyecto, se especifique un tiempo máximo de modificación. Lo anterior ya que el adjudicatario puede solicitar una fecha totalmente alejada a la prevista por la UPME, y afectar al cronograma final.

Adicionalmente, se [sic] considera fundamental que la Comisión especifique penalizaciones al adjudicatario, si este último no cumple con las fechas de puesta en operación comercial de los proyectos. La experiencia sugiere que los transportadores, hoy en día, no cumplen con las fechas de entrada en operación de los proyectos, y tampoco tienen incentivos para cumplirlos. Ejemplos específicos son la ampliación de Cusiana – Vasconia en el Interior del país y la construcción de loops en la zona de Córdoba. Los dos proyectos estaban proyectados para entrar en diciembre del año pasado y durante el primer trimestre, respectivamente, y hoy en día ninguno de los dos ha cumplido con las fechas. Lo anterior ha generado sobrecostos extremadamente altos a la demanda directamente afectada”.

Respuesta

Se aclara que la “fecha de inicio de un proyecto”, propuesta en el artículo 19 de la Resolución CREG 038 de 2016, está relacionada con la fecha de inicio de la ejecución. En este artículo se establece que esta fecha se puede modificar una vez.

En la propuesta no se establece que al modificar esta fecha se modifique la fecha de entrada en operación prevista en el plan de abastecimiento de gas. Se considera pertinente aclarar este aspecto en la resolución definitiva.

Con respecto a penalizaciones por retrasos en la puesta en operación del proyecto ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 11, literal a del presente documento.

4. Invercolsa

- a. *"En el Artículo 23, se debe asegurar que los adjudicatarios cumplan con las especificaciones técnicas para hacer dichas conexiones necesarias para el proyecto, las cuales no se especifican en el RUT y por lo tanto no son explícitas en este Artículo".*

Respuesta

De acuerdo con lo establecido en el RUT el transportador es el propietario y responsable de la construcción y operación de los puntos de entrada y de salida del SNT. De esto se entiende que los puntos de entrada y salida hacen parte del sistema nacional de transporte y por tanto su construcción está sujeta a los estándares y normas técnicas establecidas en el numeral 6 del RUT.

El RUT también establece que la construcción y operación de las conexiones (i.e. tramo de gasoducto entre el punto de entrada o de salida y la estación de transferencia de custodia) es responsabilidad del agente que se beneficie de la conexión y que "el transportador no estará obligado a proporcionar el Servicio de Transporte hasta tanto las Instalaciones del Remitente Potencial cumplan con los requerimientos de las normas técnicas y de seguridad vigentes del RUT". De esto se entiende que las conexiones también están sujetas a los estándares y normas técnicas establecidas en el numeral 6 del RUT.

Por lo anterior no se considera necesario establecer disposiciones adicionales especificaciones técnicas para la conexión de un proyecto al sistema nacional de transporte.

5. Naturgás

- a. **"Artículo 23. Conexión del proyecto**

La resolución propone seguir la regulación establecida en el RUT para hacer la conexión de un proyecto. Desde Naturgas, consideramos que, además del RUT, también deben ser exigidos los protocolos de viabilidad técnica expedidos por el Transportador incumbente, esto con el objetivo de evitar desbalances en el sistema, dada la nueva infraestructura que se pretende conectar".

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 17, literal e del presente documento.

6. Promigás

1. **"Capítulo 3 – Ejecución De Proyectos**

Si bien es claro que los proyectos tienen involucrado unos riesgos asociados a licenciamiento ambiental y de relación con las comunidades es importante que las fechas de entrada en operación tengan flexibilidad, siempre y cuando se demuestre de manera

clara que los hechos que afecten el cumplimiento del cronograma se escapan del control del adjudicatario, como por ejemplo retrasos en licenciamiento ambiental por parte de la ANLA, permisos de construcción por parte de la ANI o bloqueos de comunidades.

De otro lado, dados los riesgos asociados a los asuntos de carácter ambiental y de comunidades, el Estado debería reservarse la posibilidad de que si el proyecto no es posible por motivos ambientales dentro de un periodo razonable, este pueda abortarse, sin que esto le genere responsabilidades a las entidades involucradas; considerando que se han presentado ocasiones en las cuales las autoridades ambientales simplemente rechazan la implementación de cierto tipo de proyectos”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 15, literal c del presente documento.

2. “Artículo 18. Fecha de inicio de un proyecto

Debe aclararse a qué se refiere con fecha de inicio de un proyecto, ¿es la fecha de inicio de construcción?

Pareciera razonable que las fechas previstas para la entrega en operación de un activo, pudieran ser modificadas, siempre y cuando las modificaciones estén sustentadas en hechos completamente ajenos al control y a la voluntad del adjudicatario o de sus contratistas. En ese sentido consideramos que el regulador debe ser más estricto en este tipo de regulación, ya que de lo contrario estaría dejando espacios para que las entidades estatales competentes modifiquen las fechas por las razones equivocadas”.

Respuesta

Ver las respuestas a los comentarios de la sección 4, numeral 15, literal c y de la sección 5, numeral 3, literal a del presente documento.

3. “Artículo 19. Fecha de puesta en operación comercial, FPO

La FPO debe ser la definida en el proceso de selección convocado por la UPME, no la que aparezca de forma indicativa en el plan. Se entendería que el plan da las fechas en la (sic) que se necesitan las inversiones sin embargo, es el MME quien acogerá los proyectos propuestos en el PIA y luego la UPME iniciará el proceso de selección. Teniendo en cuenta los tiempos que se tomarán para que se surtan estas etapas, la FPO debe definirse en la última etapa del proceso (Proceso de Selección)”.

Respuesta

Se considera que la fecha de entrada en operación es un aspecto fundamental que debería quedar definido en el plan de abastecimiento de gas que adopte el Ministerio de Minas y Energía. Es posible que en el plan no se defina esta fecha, o que el Ministerio delegue en la UPME la definición precisa de esa fecha, de tal forma que es pertinente permitir que la UPME defina esta fecha en caso de que no sea definida en el plan de abastecimiento de gas. En la resolución definitiva se introduce este aspecto.

4. “Artículo 20. Auditoría

La auditoría de ese tipo de proyectos, debería ser definida en su perfil para que tenga experiencia y respaldo en ese tipo de proyectos, de manera que tanto el regulador como los agentes estén tranquilos respecto de la forma como éste se ejecuta, y no solamente de los tiempos de ejecución.

Al mismo tiempo, considerando que son activos embebidos dentro de los sistemas de transporte se sugiere que el auditor tenga unos deberes de información frente al transportador incumbente, de manera que se pueda generar la coordinación necesaria al momento en que el activo entre en operación.

Es necesario que dentro de la experiencia del auditor se incluyan las verificaciones de carácter técnico a las que haya lugar, para garantizar que los activos cumplen con los estándares de calidad definidos por las normas técnicas vigentes”.

Respuesta

De acuerdo con lo propuesto en la Resolución CREG 038 de 2016 los detalles sobre los requisitos del auditor los precisa el CNOG al momento de establecer la lista de auditores. De esta lista la UPME elige al auditor más indicado para cada proyecto.

No se considera pertinente exigir que el auditor reporte al transportador incumbente dado que (i) los reportes podrían contener información confidencial del adjudicatario; (ii) no se observa la necesidad de exigir reportes especiales para el transportador incumbente y (iii) el adjudicatario deberá interactuar oportunamente con el transportador incumbente para efectos de realizar las conexiones del proyecto al SNT.

5. “Artículo 21. Obligaciones del auditor

Dentro de las obligaciones del auditor, debería incluirse de manera clara la obligación de verificar el cumplimiento de las normas técnicas de calidad, por lo menos a través de pruebas aleatorias que le permitan una tranquilidad a todos los agentes involucrados, particularmente al transportador incumbente”.

Respuesta

En el artículo 22 de la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se plantea que una de las causales de incumplimiento insalvable se presenta cuando “El auditor verifique que el adjudicatario no corrigió desviaciones en el proyecto, identificadas en el informe previo, que llevan a que las características técnicas de alguno de los activos del proyecto sean menores a las requeridas por los estándares y normas técnicas aplicables”. De esto se entiende que el auditor debe verificar los estándares y normas técnicas aplicables a cada proyecto. Se propone precisar esta parte en el artículo 21 sobre obligaciones del auditor. En la resolución definitiva se hace este ajuste.

6. “Artículo 22. Incumplimiento insalvable

Se debe incluir la posibilidad de que el adjudicatario pueda corregir las desviaciones identificadas por el auditor dentro de un plazo establecido, asumiendo los sobrecostos”.

Respuesta

De acuerdo con lo propuesto en el artículo 22 de la Resolución CREG 038 de 2016 las desviaciones identificadas en el informe previo se deben corregir para el siguiente informe que entregue al auditor. En la resolución definitiva se propone precisar que el siguiente

informe lo debe entregar el auditor en 90 días calendario contados a partir de la entrega del informe previo.

7. "Artículo 23. Conexión del proyecto"

Esta norma no es clara en lo que pretende, la redacción como está planteada, implicaría que el adjudicatario tuviese que realizar los gasoductos de conexión de los campos al SNT".

Respuesta

Las disposiciones propuestas en el artículo 23 hacen referencia a "conexión" mas no a "gasoducto de conexión". Para más detalla sobre la diferencia entre conexión y gasoducto de conexión ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 10, literal iv) del presente documento.

8. "Artículo 26. Destino de los recursos provenientes de la ejecución de garantías de seriedad y de cumplimiento."

Los recursos derivados de la ejecución de una garantía de cumplimiento no deberían ser trasladados como un menor valor del servicio de transporte, sino como un menor valor de la inversión del proyecto re-adjudicado. Es importante que el regulador considere la experiencia que tuvo el país con el caso de la sesión de los contratos de la construcción de Transmilenio, así como de la caducidad que el Estado le iba (sic) decretar al consorcio que construía el túnel de la línea, en los cuales se demostró que el reemplazo del constructor implicaba sobrecostos, que no se justificaban si se consideraba una evaluación de costo-beneficio".

Respuesta

La propuesta de usar los recursos obtenidos de ejecutar la garantía de cumplimiento para remunerar el proyecto "re-adjudicado" no se considera adecuada dado que:

1. Habría que guardar y administrar los recursos de la garantía hasta realizar la nueva adjudicación que podría tomar varios meses. Esto requeriría establecer otro mecanismo fiduciario pues la fiducia inicial que cobra los recursos de la garantía la contrató el adjudicatario que incumplió.
2. En el proceso de selección el adjudicatario no presenta un valor de activo sino un flujo de ingresos esperados en el tiempo. Trasladar recursos de la garantía al adjudicatario implicaría diseñar otro mecanismo, que implica más costos, para que el transportador reciba los recursos y los traslade al adjudicatario.
3. En caso de ejecutar la garantía de cumplimiento se esperaría que los usuarios recibieran una compensación directa por no haber tenido la infraestructura en el plazo previsto en el plan de abastecimiento de gas. La ejecución del proyecto a través de otro proceso de selección es independiente del proceso en el que se haya presentado el incumplimiento.

7. TGI

- a. *“Con respecto a la fecha de Puesta en Operación Comercial (FPO) estipulada en el artículo 19, consideramos que la misma deber ser flexible debido a los riesgos propios de la planeación de cualquier proyecto, más aun considerando que se debe determinar con bastante tiempo de anticipación. Adicionalmente, esta fecha deberá ser mantenida sin cambios por parte de la UPME una vez haya un compromiso de ejecución del proyecto ya que una modificación de la misma representaría mayores costos de construcción o un posible incumplimiento de parte del proponente por cambio en las condiciones iniciales”.*

Respuesta

Ver las respuestas a los comentarios de la sección 4, numeral 15, literal c y de la sección 5, numeral 3, literal a del presente documento.

- b. *“Con respecto a las actividades de Conexión del Proyecto establecidas en el artículo 23, la resolución debería aclarar que las mismas las realizará el proponente previa aprobación escrita por parte del transportador, en coordinación con el cronograma establecido para la conexión de acuerdo a la resolución 169 de 2011 (para garantizar las condiciones adecuadas para la ejecución de la obra, como por ejemplo en el caso de hot taps, bajas presiones) que por ningún motivo genere interrupción o afectación del servicio al SNT o la infraestructura del Transportador existente sobre el cual se genera el punto de conexión”.*

Respuesta

Las conexiones al SNT se harán enmarcadas dentro de lo establecido en el RUT tal como se hacen para cualquier remitente que se conecte al sistema de transporte. No se observa la necesidad de establecer reglas adicionales.

- c. *“Por otra parte, la Resolución definitiva debe desarrollar mecanismos de coordinación que son necesarios para la adecuada operación del sistema de transporte del Transportador incumbente considerando la infraestructura que se construya por parte de un tercero. Estos mecanismos deberán considerar aspectos como: sistemas de medición, protocolo de comunicaciones, mantenimientos, nominaciones, contrataciones, transferencias de custodia control de pérdidas, etc., así como la coordinación con remitentes, otros transportadores y autoridades sectoriales para la adecuada planeación, programación y operación de los sistemas de transporte”.*

Respuesta

Se considera que en el RUT están las reglas necesarias para que haya una adecuada coordinación en la operación entre el transportador incumbente y el adjudicatario. En todo caso, si se llegare a requerir reglas operativas adicionales estas se incluirían como parte del RUT.

- d. *“Para efectos de mitigar los riesgos en la integridad del SNT, debe considerarse la integridad del mismo, teniendo en cuenta la afectación que la construcción de una infraestructura tiene sobre la totalidad del sistema. Ejemplo de ello, es que un Loop construido por un tercero puede afectar la velocidad erosiva del tubo existente o de una estación de compresión, generando pulsaciones o stress, así como corrosión y cracking sobre la infraestructura existente del SNT”.*

Respuesta

No es claro que la conexión al SNT de un proyecto del plan de abastecimiento ponga en riesgo la integridad del sistema existente.

Adicionalmente, para efectos regulatorios los gastos asociados a la integridad de la infraestructura de transporte se remuneran a través de los gastos de administración operación y mantenimiento, AOM. A la fecha de elaboración de este documento la Comisión no encuentra que los transportadores hayan hecho provisiones especiales en gastos de AOM para cubrir riesgos de integridad causados por la entrada de nueva infraestructura (e.g. *loops* y compresores). Por tanto no se considera que la eventual afectación de la integridad debida a proyectos del plan de abastecimiento requiera atención especial.

- e. *“Por otra parte, la participación de otros agentes de la cadena en la actividad de transporte de gas, podría generar una modificación en las reglas que limitan la integración vertical establecidas en la Resolución CREG 057 de 1996, permitiendo a los agentes productores, distribuidores, comercializadores y usuarios no regulados participar en el desarrollo de infraestructura de transporte, pero dejando en evidente desventaja competitiva a TGI que es el único transportador que no está integrado verticalmente con las demás actividades de la cadena de prestación del servicio de Gas Natural.*

Adicionalmente, esta situación deslegitima la naturaleza del monopolio natural, desconociendo que las condiciones económicas por las cuales se generó esta circunstancia no han cambiado, tales como las altas inversiones iniciales que se requieren para ingresar, elevados costos de mantenimiento y demanda limitada.

Por esta razón y conforme a las funciones regulatorias asignadas, la CREG debe evaluar la pertinencia de modificar dichas restricciones, pues de las mismas se puede prever un aumento en la concentración accionaria en las diferentes actividades de la cadena del sector de algunos agentes integrados verticalmente y la disminución en la participación de los agentes no integrados, generando así desventajas competitivas que pueden resultar en la afectación económica injustificada de algunos agentes”.

Respuesta

En atención a lo establecido en el numeral 1 del Artículo 2.2.2.29 del Decreto 1073 de 2015 los proyectos embebidos en el sistema de transporte los ejecuta en primera instancia el transportador incumbente. Estos son los proyectos denominados IPAT en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016.

Lo anterior tiene en cuenta la naturaleza monopólica del transporte y por tanto permite que el transportador ejerza su eventual ventaja comparativa frente a otros agentes en la ejecución de infraestructura de transporte.

Con respecto a las reglas de integración vertical ver la respuesta a los comentarios de la sección 4, numeral 7, literal d del presente documento.

8. UPME

- a. *“Se recomienda que algún agente independiente así como con la idoneidad y representatividad suficiente certifique la entrada en Operación de las obras del Plan de Abastecimiento con la entrega de todos los elementos requeridos para su operación confiable y segura para todo el Sistema Nacional de Transporte”.*

Respuesta

Se considera adecuada esta recomendación por lo que se propone que el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural, CNOG, certifique la entrada en operación de los proyectos del plan de abastecimiento de gas natural. En la resolución definitiva se incorpora este ajuste.

- b. *“Consideramos inconveniente que el Inversionista Seleccionado sea el encargado de contratar la auditoría. Sugerimos que el Inversionista Seleccionado incluya en su oferta los honorarios del auditor respectivo, suscriba un contrato de fiducia, transfiera los recursos correspondientes para que un tercero, Minminas o a quien este delegue, seleccione el auditor, reciba sus productos y ordene los pagos. En este caso la selección del auditor debe hacerse con anterioridad a la Selección del Inversionista.*

Sugerimos que el costo de la auditoría se determine en un proceso competitivo, y que el mismo no sea establecido por parte de la UPME. En tal sentido, recomendamos que el papel de la UPME sea el de elaborar los documentos de selección del auditor, adelantar un proceso competitivo para su selección y como consecuencia de este proceso de terminar el precio que será considerado por los inversionistas en su proceso”.

Respuesta

Se consideran adecuadas estas recomendaciones de la UPME. Se propone que la UPME, como ejecutor del proceso de selección, seleccione el auditor, reciba sus productos y ordene los pagos. En la resolución definitiva se incorporan estos ajustes.

6. OTROS COMENTARIOS

1. Acolgen

- a. *“De acuerdo a la regulación vigente, así como la puesta en consulta, existirán por lo menos 3 formas de remunerar activos de manera simultánea (Esquema general de cargos del Sistema Nacional de Transporte conforme a la Resolución CREG 126 de 2010, Open Season para asignación de capacidad de infraestructura existente y para ampliación de capacidad conforme a la Resolución CREG en consulta 037 de 2016 y la remuneración de los activos de confiabilidad de acuerdo a la Resolución CREG 038 de 2016). Lo anterior resulta en diferentes pagos por un mismo remitente que llevan a la imperiosa necesidad de garantizar la coherencia y armonización de los diferentes regímenes de remuneración de activos así como la ejecución de todas las obras de una manera costo-eficiente que lleve a una expansión integral y sostenible.*

En la misma línea, compartimos la importancia de optimizar los procesos y con este fin es importante considerar que un proyecto incluido dentro del Plan de Abastecimiento podría llevarse a cabo mediante el mecanismo de Open Season puesto en consulta a través de la Resolución CREG 037 de 2016 antes de la fecha de puesta operación establecida en el Plan de Abastecimiento de Gas, por lo cual, debería definirse una fecha de corte antes de la cual es factible realizar un Open Season para un proyecto que se encuentre dentro del Plan de Abastecimiento de Gas. Para esto, se propone que la fecha de corte sea aquella en la cual la UPME realiza la convocatoria abierta en la que los proponentes presentarán ofertas para la ejecución y operación del proyecto, antes de la apertura de dicha convocatoria el proyecto podría desarrollarse mediante el mecanismo de Open Season o bajo la metodología de remuneración vigente establecida en la Resolución CREG 126 de 2010.

(...)

Por otro lado, queremos resaltar que la definición del perfil de pagos permite la participación de la mayor cantidad de oferentes al eliminar la barrera de entrada que podría suponer la distribución de flujos con un menor valor IAE al inicio del período. Así mismo, resaltamos la definición explícita de las situaciones que constituyen un incumplimiento insalvable y que obligan al auditor a informar respecto de la ocurrencia de ésta situación, frente a esto, solicitamos cordialmente a la Comisión precisar de manera clara en qué consiste el concepto de abandono por parte del adjudicatario de la ejecución del proyecto dispuesto en el literal a del Artículo 22”.

Respuesta

Frente a la posibilidad de que un transportador aplique el mecanismo de *open seasons* a un proyecto que se encuentre dentro del plan de abastecimiento de gas natural, PAG, se entiende que los proyectos del PAG serán aquellos estratégicos para el mercado de gas, según criterio del Ministerio de Minas y Energía, que no se viabilicen financieramente con los mecanismos de mercado existentes (i.e. que no haya cierre de contratos). No se espera que dentro del PAG haya proyectos que se viabilicen financieramente con mecanismos de mercado como *open seasons*. También se entiende que los proyectos del PAG son prioritarios y no hay lugar a esperar que los participantes del mercado decidan cuándo y cómo los ejecutan.

Ahora bien, es posible que entre la aprobación del PAG y la apertura del proceso de selección las circunstancias hayan cambiado y el proyecto pueda ser viable financieramente mediante los mecanismos de mercado. En ese sentido se propone que al momento de abrir un proceso de selección la UPME siempre verifique que el proyecto no está siendo ejecutado por algún participante del mercado.

Con respecto al concepto de “abandono de la ejecución de un proyecto” se precisa que el abandono debe entenderse como la cesación no justificada de las actividades descritas en el cronograma detallado de las etapas de construcción del proyecto. En la resolución definitiva se precisa este concepto.

b. “Planta de Regasificación del Pacífico

En el proceso de convocatoria propuesto debieran incluirse de manera explícita todos los proyectos que garanticen la seguridad de abastecimiento y confiabilidad a la demanda de gas natural dentro del marco del Plan Indicativo de Abastecimiento de Gas, en especial, la planta de regasificación por el Pacífico y su conexión al SNT”.

Respuesta

Ver la respuesta a los comentarios de la sección 3, numeral 7, literal a del presente documento.

2. Andesco

- a. *“En primera instancia, teniendo en cuenta que el artículo 5° del Decreto 2345 de 2015 le otorga a la CREG la responsabilidad de expedir por un lado, los criterios y obligaciones asociados a los proyectos que realice un agente como complemento de su infraestructura existente, y por otro las condiciones y obligaciones para la aplicación de mecanismos abiertos y competitivos; sugerimos que la resolución definitiva sea explícita en la*

separación de estos dos tipos de procesos. Es decir, que se establezcan en primer lugar, los mecanismos para que una vez aprobado el plan de abastecimiento los agentes existentes manifiesten su interés en la ejecución de los proyectos identificados como complemento de su infraestructura. De manera que posteriormente se identifiquen los proyectos que podrán ser adjudicados a través de los mecanismos abiertos planteados”.

Respuesta

Ver respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 2, literal c y del numeral 6 del literal b del presente documento.

- b. *“Por otro lado, consideramos importante que se permita participar en el proceso de selección a los transportadores incumbentes que aun estando interesados en ejecutar los proyectos como complemento de su infraestructura manifiesten que no pueden ejecutarlos por razones asociadas al régimen tarifario vigente. Esto, teniendo en cuenta que existe una diferencia en los mecanismos de remuneración. Por un lado los transportadores existentes bajo el esquema de remuneración de la metodología tarifaria vigente, asumen los riesgos de demanda y suministro; y por otro, bajo un esquema de remuneración de Ingreso Anual Esperado (IAE), estos riesgos no son asumidos por los agentes.*

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que cuando se trate de un proyecto de IPAT no ejecutado por el transportador incumbente, la operación de tales activos por parte de varios agentes puede generar ineficiencias operativas y riesgos de seguridad en la prestación del servicio. Esto posiblemente requerirá del establecimiento de los mecanismos explícitos para el reconocimiento de la operación”.

Respuesta

Con respecto al mecanismo de remuneración para proyectos del plan de abastecimiento que ejecute el transportador en primera instancia ver respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 2, literal c y del numeral 6 del literal b del presente documento.

Con respecto a la operación de activos ejecutados mediante procesos de selección ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

3. Celsia

- a. *“Es necesario que la Comisión defina con claridad cuáles son los mecanismos de coordinación que existirán para el desarrollo de la red de transporte de gas natural, dado que, con las alternativas definidas por la regulación, las tres alternativas (expansión del transportador incumbente, activos de confiabilidad y activos definidos a través de las open season) podría haber superposición de funcionalidades de algunos activos en el sistema y no se cuenta con un criterio claro que permita identificar cuál es la alternativa de definición del proyecto que le permite alcanzar a la demanda el costo óptimo de expansión.*

Es claro que entre las alternativas disponibles para la expansión del sistema (plan propuesto por el transportador incumbente, plan de abastecimiento de la UPME y open season), el mecanismo competitivo en los que pueden concurrir varios oferentes es el que deberían conducir a una definición oportuna de los proyectos, a los menores costos de inversión y AOM para la demanda.

Considerando las alternativas que se vienen planteando para el desarrollo de obras de ampliación de la capacidad de transporte de gas natural, tales como este método de subasta, el desarrollo de subastas de la Resolución 126 de 2010 y el mecanismo propuesto de open season, es importante que haya total claridad en cuanto a la prioridad que tendría cada mecanismo, de manera que no se presente simultaneidad de esfuerzos o contraposición de proyectos. Por esto sugerimos que de manera similar a como se estableció para los STR del sector eléctrico, se definan tiempos en los cuales una vez identificado un proyecto, el incumbente declare el interés en adelantarlo o de lo contrario pasar al proceso de subasta. Entendemos que para las obras de confiabilidad y de seguridad de abastecimiento, el único mecanismo de desarrollo correspondería a las subastas planteadas en esta resolución”.

Respuesta

Con respecto a los mecanismos de remuneración de infraestructura de transporte ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 14, literal a del presente documento.

Con respecto al mecanismo de remuneración para el transportador incumbente ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

- b. *“Por otra parte, solicitamos que, para el análisis de los interesados sobre cada uno de los proyectos propuestos por la UPME, se presente con claridad y detalle cuáles son los grupos de demanda beneficiados, el acceso a la infraestructura cuando se trata de activos de confiabilidad, y la información con base en la cual la UPME evalúa el proyecto, incluyendo los costos y beneficios estimados.*

Un aspecto de gran relevancia es la definición de la metodología para identificar la demanda beneficiada por los proyectos que entren al proceso de convocatoria. Si bien la responsabilidad ha quedado en cabeza de la UPME, la asignación de los costos debe ser coherente con el esquema completo. Por ejemplo, para proyectos como la habilitación de la bidireccionalidad del gasoducto Cartagena – Ballena, es necesario establecer claramente cómo se definiría la demanda beneficiada y qué manejo se le daría a este caso en el que hay remitentes, como las plantas de generación del Grupo Térmico, ubicados en Barranquilla que ya tienen contratado servicio de transporte sobre un tramo y no requieren capacidad adicional. Casos como estos no deberían verse como beneficiarios de nuevas obras sobre el mismo gasoducto, pues de lo contrario se cargarían sobre costos indebidamente”.

Respuesta

De acuerdo con lo establecido en la Resolución 40052 de 2016 del Ministerio de Minas la demanda beneficiada con cada proyecto del plan de abastecimiento de gas la define la UPME. Se entiende que la Comisión no tiene competencia legal para establecer la demanda beneficiada.

- c. *“En cuanto a los proyectos de seguridad de abastecimiento, específicamente las plantas de regasificación, es necesario hacer claridad sobre la definición del activo de confiabilidad, es decir, si solo corresponde a la inversión en la infraestructura, o incluye adicionalmente los costos fijos de administración, operación y mantenimiento. Esto pues es la base para definir los mecanismos de acceso a dicha terminal.*

En particular, en el caso de la planta de regasificación del Pacífico, es necesario que la CREG revise integralmente cuáles son las alternativas regulatorias que es necesario habilitar para otorgarle viabilidad a dicha planta, de modo que sea otra alternativa de

148

D-059-17 ANÁLISIS DE COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 038 DE 2016

respuesta al comentario de la sección 3, numeral 7, literal a del presente documento.

Para el caso de importación de gas podrían requerirse desarrollos regulatorios adicionales. Para más detalle ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 4, literal a del presente documento.

150

D-059-17 ANÁLISIS DE COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN CREG 038 DE 2016

inyección de gas natural al sistema, ante la declinación de la producción del campo Cusiana, del cual se abastecen predominantemente los remitentes del interior del país”.

Respuesta

En la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 se plantea que el ingreso anual esperado remunerará tanto la infraestructura como los gastos operativos. En todo caso, para el caso de importación de gas podrían requerirse desarrollos regulatorios

Sesión No. 791

- b. *“Finalmente reiteramos lo expuesto en nuestra comunicación de comentarios a la Resolución Creg 037 de 2016 sobre la necesidad de generar participación de un mayor número de actores en la realización de los proyectos del PAG para el transporte de gas, por lo que se sugiere abordar en detalle el levantamiento de las restricciones de integración vertical para los agentes distribuidores de gas natural y permitir que éstos puedan participar como promotores o proveedores de infraestructura de transporte garantizando el libre acceso a las redes que él promueva o construya. Lo anterior permitiría aumentar el número de participantes en este mecanismo y la revelación de precios eficientes que solucionen los problemas de congestión de capacidad física existente”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 7, literal d del presente documento.

6. Gas Natural Fenosa

- a. *“El proyecto de resolución tiene por objeto establecer los parámetros dentro de los cuales se deben adelantar los procesos de selección para la ejecución de **proyectos contemplados en el plan de abastecimiento de gas natural**. Por su parte el artículo 1 de la Resolución MME 40052 de 2006 establece que para la adopción del Plan de Abastecimiento de gas natural el MME tendrá en cuenta el estudio técnico de la UPME el cual considerará proyectos asociados a infraestructura para importación, almacenamiento, aumento de capacidad de transporte, extensión de los sistemas de transporte redundancias en gasoductos y en sistemas de compresión, conexiones entre sistemas de transporte y otros.*

En virtud de lo anterior la UPME ha manifestado que el Plan de Abastecimiento de Gas Natural contemplará proyectos de confiabilidad y seguridad de abastecimiento hasta el sistema de transporte, es decir no considerará proyectos de confiabilidad en los sistemas de distribución aun cuando la definición de confiabilidad³ abarca toda la cadena de prestación del servicio.

Bajo este contexto entendemos que los proyectos de confiabilidad asociados al sistema de distribución quedan excluidos del esquema general de ejecución propuesto por la Comisión, razón por la cual nos permitimos solicitar que en la resolución definitiva se establezca que el Distribuidor pueda presentar los proyectos de confiabilidad asociados a la Distribución directamente a la CREG, para que estos sean reconocidos de acuerdo a la metodología prevista en el artículo 14 de la Resolución CREG 202 del 2013, tal como se cita a continuación:

Artículo 14. CONFIABILIDAD Y/O SEGURIDAD. *A los cargos de Distribución se les podrá agregar un Cargo Delta de Confiabilidad y/o seguridad en Distribución a la fecha en que se ejecuten y entren en operación los activos de confiabilidad y/o seguridad. Este cargo delta corresponderá a la remuneración de las inversiones correspondientes a los activos de confiabilidad y/o seguridad que se determinen como necesarios a desarrollar para soportar los Sistemas de Distribución, de conformidad con la metodología establecida por la CREG en resolución aparte.*

³ **Confiabilidad:** *Capacidad del sistema de producción, transporte, almacenamiento y distribución de gas natural de prestar el servicio sin interrupciones de corta duración ante fallas en la infraestructura’ - D 2345 de 2015 – Artículo 1.*

Lo anterior resulta fundamental frente a la indefinición del Ministerio de Minas, la UPME y la CREG respecto de dichos proyectos de confiabilidad de distribución a pesar de las reiteradas peticiones realizadas por Gas Natural SA ESP”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal b del presente documento.

- b. *“Finalmente surge la inquietud acerca del mecanismo de asignación de la capacidad de los activos construidos bajo el modelo del Plan de abastecimiento de gas natural, y remunerados según la presente resolución, cuando varios de los agentes que remunera dicha infraestructura requieran usar dicha capacidad simultáneamente. Considerando que no es del ámbito de esta resolución, posteriormente enviaremos una comunicación precisando estos elementos”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 1, literal b del presente documento.

7. Naturgás

- a. *“La resolución en comento propone los procedimientos que se deben llevar a cabo para que se realicen las inversiones de confiabilidad definidas por la UPME en su plan de abastecimiento de gas natural. Observamos que el alcance de la resolución cubre exclusivamente infraestructura del sistema de transporte y no está contemplando proyectos de confiabilidad en los sistemas de Distribución.*

De acuerdo a lo anterior, solicitamos que la CREG, incorpore en la regulación los mecanismos y remuneración requeridos para implementar proyectos de confiabilidad no solamente en los sistemas de Transporte sino también en los sistemas de Distribución. Lo anterior respaldado en:

- *El decreto 2345 de 2015, en su artículo 1, define confiabilidad como ‘la capacidad de sistema de producción, transporte, almacenamiento y distribución de gas natural de prestar el servicio sin interrupciones de corta duración ante fallas en la infraestructura’.*
- *La resolución CREG 202 de 2013, en su artículo 14, anuncia la incorporación de un cargo delta ‘Δ’, que será agregado a los cargos de distribución para remunerar los activos de confiabilidad para soportar los sistemas de distribución”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal b del presente documento.

8. Promigás

- a. *“Frente a la propuesta para remuneración de los activos de confiabilidad para el sistema nacional de transporte tenemos los siguientes comentarios:*



- *Tal y como lo establece la ley 142 de 1994, la resolución deber se explícita en la forma como este tipo de activos asociados al plan de abastecimiento, deben ser desarrollados de manera prioritaria por el transportador incumbente, buscando con esto que la demanda pueda beneficiarse de las economías de escala”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 6, literal b del presente documento.

“

- *No es claro dentro de la resolución, como se relacionan los proyectos que se incluyan en el Plan de Abastecimiento con aquellos a ser incluidos en las solicitudes tarifarias que presentarán los transportadores dentro de su Plan de Nuevas Inversiones o Inversiones en Aumento de Capacidad. Se sugiere que la UPME solicite a los transportadores un informe periódico para evitar que inversiones previstas o en ejecución por el transportador incumbente queden inmersas en el PIA”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 8, literal a del presente documento.

“

- *El ingreso Anual Esperado – IAE se refiere a la remuneración que obtendrá el proponente al que le fue adjudicado el proyecto en el proceso de selección, sin embargo, no es claro cómo se calculará la remuneración si es el transportador incumbente quien ejecuta el proyecto por fuera de un proceso de selección”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 3, numeral 2, literal c del presente documento.

“

- *A pesar de que la resolución no se menciona, se supone que los costos asociados a los procesos de facturación y riesgo de cartera que se deriven de la ejecución de estos proyectos deben ser remunerados al transportador incumbente por parte del adjudicatario. En cualquier caso, y respecto del riesgo de cartera, el regulador tiene que afinar los mecanismos previstos dentro la resolución, ya que no es posible que el transportador incumbente asuma con su patrimonio asuntos tales como el riesgo de cartera, o el mismo riesgo de demanda, de aquella que resulten (sic) beneficiada por los activos involucrados en el plan de abastecimiento”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 3, literal a del presente documento.

“

- *Desde el punto de vista operativo, es claro que el regulador está abierto a tener operadores embebidos dentro de los sistemas de transporte existentes, por lo que pareciera necesario migrar hacia un esquema en el cual el transportador incumbente*

sea el coordinador del sistema, y los operadores de los activos embebidos estén sujetos a las órdenes de tipo operacional que sean necesarias para garantizar la continuidad en la prestación del servicio; dada la complejidad que esto puede generar, es importante determinar de la misma manera la responsabilidad que tendría ese operador por el incumplimiento de las órdenes de operación”.

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

“

- *En lo que tiene que ver con los mantenimientos de los activos embebidos, estos deben ser determinados en función del sistema al cual estén conectados o del que se sirven, de manera tal que los límites de interrupción establecidos por el regulador no afecten de manera negativa ni al usuario, ni tampoco al transportador incumbente”.*

Respuesta

Ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 5, literal b del presente documento.

- b. ***“Anexo 2. Fiducia mercantil para la administración de las garantías de cumplimiento.***

Se solicita que se elabore un texto predefinido de garantía de cumplimiento, así como que se especifique el momento cierto y claro en el que debe constituirse el patrimonio autónomo y la entrega efectiva de la garantía.

Se solicita se especifique cómo se determina el valor de reajuste y qué plazo tiene el adjudicatario para modificar la garantía”.

Respuesta

En materia de elaborar un texto predefinido de garantía la Comisión señala que si bien esa propuesta facilitaría el proceso en el momento no se cuenta con la información necesaria para establecer un formato estándar de garantías. Los requerimientos que se exigen son los que están en el texto de la Resolución.

En materia del momento preciso en que debe constituirse el patrimonio autónomo en el texto de la Resolución se hace explícito que el adjudicatario tendrá un plazo máximo de diez (10) días hábiles para su constitución.

En materia de cómo se determina el valor de reajuste y qué plazo tiene el adjudicatario para modificar la garantía el texto de la Resolución es claro y no amerita ajustes adicionales. Ver Anexo 3 del texto de la Resolución en consulta.

- c. ***“Anexo 1. Disposiciones generales de las garantías de cumplimiento.***

En el desarrollo de la resolución 38 se hace referencia a la garantía de seriedad de la oferta y a la de cumplimiento, sin embargo en los anexos no se detalla de forma explícita las características y requisitos mínimos de la garantía de seriedad, como por ejemplo texto, condiciones, fecha de entrega, entre otros, por lo cual se solicita sea incluido.

El plazo establecido no está acorde con las prácticas comerciales. Se solicita se otorgue plazo de 5 días hábiles al Banco Local para pagar la garantía.

Se sugiere se permita ejecución parcial de la garantía en caso de que el incumplimiento se (sic) inferior al monto de la misma.

No se evidencia mecanismo de solución para las situaciones en que disminuya la TRM en el tiempo, generando que no se cubra el valor en pesos de la garantía a pagar.

Se solicita se especifique a qué ente se le entrega el monto del prepago.

Se solicita se especifique el momento cierto y claro en el que debe constituirse el patrimonio autónomo, ya que de no estar constituido con anterioridad, 5 días no es tiempo suficiente para la aprobación de la garantía por parte del patrimonio autónomo.

Debe haber un error porque esta garantía se debe entregar en la fecha de inicio del proyecto (Artículo18) y no al momento de la adjudicación.

Se solicita que la garantía se emita por periodos de 1 año renovable”.

Respuesta

En materia de la garantía de seriedad esta Comisión señala que como es la UPME la que tiene la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de selección es ella la que en cada caso debe determinar las condiciones de la garantía de seriedad. Nótese que en el texto de la resolución en consulta la CREG solo se limitó a decir i) que debe haber una garantía de seriedad, y ii) cuál es el monto de la garantía de seriedad.

De acuerdo con lo anterior, entre otros aspectos, la UPME deberá determinar el texto, las condiciones, los periodos de cubrimiento y los eventos que derivan en la ejecución de la garantía de seriedad.

No obstante lo anterior, producto del análisis de esta pregunta y del contenido del texto en consulta se advierte que uno de los eventos que debe derivar en la ejecución de la garantía de seriedad es que el agente seleccionado no entregue la garantía de cumplimiento. De otra manera habría un riesgo no cubierto. ¿Cuál? Que el agente ganador se arrepienta y no haya costo de salida.

A partir de la anterior observación, en el diseño del plazo que debe cubrir la garantía, es decir la vigencia de la garantía, la UPME debe exigir un periodo de tiempo posterior a la entrega de la garantía de cumplimiento. Adicionalmente, como se indicó, uno de los eventos que motivan la ejecución de la garantía de seriedad necesariamente debe ser la no entrega de la garantía de cumplimiento. En la resolución definitiva se ajusta este aspecto.

En materia de la solicitud para que se permita un plazo de cinco días hábiles para que el banco emisor de la garantía pague la garantía al patrimonio autónomo esta Comisión, a partir de los comentarios recibidos de algunos bancos, encuentra procedente la solicitud y en consecuencia se ajusta el numeral 1.7 del Anexo 3 de la Resolución, para que en el caso de los bancos locales, cuando el patrimonio autónomo requiera los recursos que

cubre la garantía, ellos, en un plazo máximo de hasta cinco días hábiles, se depositen en la cuenta bancaria que para tales efectos tenga el patrimonio autónomo.

En materia de la solicitud para que se permita la ejecución parcial de la garantía de cumplimiento esta Comisión señala que en materia de riesgo esa posibilidad no es conveniente y justa para la demanda. Finalmente, en los planes de abastecimiento que adopte el Ministerio de Minas y energía se entiende que los proyectos que allí se identifiquen deben ser puestos en operación de manera oportuna.

Por ejemplo, si en el plan de abastecimiento se adopta un *loop* en un sistema de transporte para cubrir un fenómeno de El Niño y el ejecutor se retrasa y entrega el proyecto de manera inoportuna (i.e. después del evento) es evidente que cuando el proyecto entre en operación la demanda ya no lo requiere.

Con la anterior consideración la Comisión encuentra improcedente la solicitud de permitir ejecuciones parciales de la garantía.

Con relación a que en el diseño propuesto no se cubren las variaciones de la TRM esta Comisión indica que las garantías buscan mitigar, en el caso de la de seriedad, que los ganadores se comprometan con la ejecución de los proyectos, y en el de la de cumplimiento, que los ganadores de manera oportuna pongan en operación los proyectos.

El valor de la garantía estará expresado en pesos y no se considera necesario hacer ajustes por variación en tasa de cambio. Este valor es único y se mantiene durante el período de construcción del proyecto, excepto por los ajustes derivados de retrasos en la ejecución del proyecto.

Con respecto a la solicitud de que se especifique a qué ente se le debe entregar el monto de prepago esta Comisión señala que en el texto en consulta se plantea que la administración de las garantías se haga a través de los patrimonios autónomos. En estos términos, si un adjudicatario decide la opción del prepago, el monto de esos recursos debe depositarse en las cuentas bancarias que para ese fin haya dispuesto el patrimonio autónomo.

Con respecto a la solicitud de especificar el momento en el que debe constituirse el patrimonio autónomo debe tenerse en cuenta que la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 plantea el plazo para que el patrimonio autónomo apruebe la garantía de cumplimiento. Se entiende que el adjudicatario puede constituir el patrimonio autónomo en cualquier momento de tal manera que cumpla con los plazos previstos para la aprobación de la garantía. Se propone ampliar el plazo para la aprobación de la garantía a 15 días calendario a partir de la notificación de adjudicación por parte de la UPME. En la resolución definitiva se incorpora este ajuste.

Finalmente, con referencia a la solicitud de garantías que cubran periodos de 1 año y estas sean renovables la Comisión señala que esa propuesta se encuentra procedente, siempre y cuando todo el periodo esté cubierto. Es decir, en el diseño deben traslaparse las garantías para que sea posible ejecutar una garantía cuando no se haga la renovación.

9. TGI

- a. *"En primera instancia, entendemos que el objeto del Proyecto de Resolución no es aplicable para la infraestructura que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del Artículo 2.2.2.29 del Decreto MME 1073 de 2015, adicionado por el artículo 5 del Decreto MME 2345 de 2015, será desarrollada por un agente como complemento de su infraestructura y para la cual no se realizarán los procesos de selección competitivos propuestos en el proyecto resolución, sino que serán ejecutados prioritariamente por el Transportador Incumbente. En este sentido consideramos que la resolución debe aclarar esta situación explícita.*

En esta misma línea vemos necesario que la resolución determine explícitamente si las llamadas Inversiones del Plan de Abastecimiento en un Sistema de Transporte (IPAT), son las mismas inversiones 'complemento de la infraestructura existente' a las que hace referencia el mencionado Artículo 2.2.2.29 del Decreto 1073 de 2015.

De acuerdo con lo anterior, se hace necesario que la resolución en comento indique explícitamente que en concordancia con lo establecido en el Decreto 1073 de 2015 la Comisión determinará en resolución aparte la priorización que se dará al transportador incumbente para el desarrollo de estas inversiones, así como el mecanismo de identificación y remuneración de estos activos que serán desarrollados por los agentes como complemento de su infraestructura existente y que hacen parte del Plan de Abastecimiento de Gas Natural y con lo anterior, la CREG brindaría las señales e incentivos adecuados que permitan la ejecución oportuna de los proyectos identificados en el Plan de Abastecimiento adoptado.

Por otro parte, el proyecto de resolución plantea un mecanismo de ejecución de los IPAT que resulta en una evidente situación de desequilibrio para el Transportador Incumbente, quien tendría un mecanismo de remuneración diferente y por lo tanto no estaría en las mismas condiciones económicas y competitivas para ejecución de este tipo de proyectos. Esta situación particular se presenta en los siguientes aspectos identificados en la resolución:

El literal e) del Artículo 5 de la resolución en comento, donde se limita la participación del Transportador Incumbente en los procesos de selección que se realicen para finalizar un proyecto de IPAT no ejecutado por el mismo. Al limitar esta participación se genera un desequilibrio y trato diferencial entre los agentes que hagan parte del proceso de selección para la ejecución del proyecto y el transportador incumbente, pues los primeros estarán cubiertos bajo una remuneración de Ingreso Anual Esperado (IAE), que mitiga todo riesgo de suministro de gas o de demanda para el agente, mientras que los transportadores, que ejecutarán el proyecto bajo la metodología tarifaria vigente, asumirían la totalidad de los riesgos de suministro y de demanda, cuando son principalmente estos riesgo(sic) los que no han permitido la ejecución de algunos proyectos de expansión de la capacidad de transporte.

En este sentido, la regulación debería permitir la participación del Transportador Incumbente en los procesos de selección para las IPAT que no hayan sido ejecutadas, ya que bajo un esquema de IAE se podría viabilizar la ejecución de este tipo de proyectos por parte del Transportador Incumbente, en los casos en los que no haya sido posible viabilizar económicamente la inversión como 'transportador por contratos' y la misma se realizaría de una manera mucho más eficiente ya que el transportador tiene el conocimiento y experticia en la operación, administración y mantenimiento de la infraestructura, cuenta con la licencia ambiental, conoce los problemas del trazado, la situación social de la zona, entre otros, lo cual se traduciría finalmente en eficiencias en inversiones, menores tarifas y mayores beneficios para la población.

En algunas ocasiones, esta infraestructura ha sido propuesta por el transportador incumbente, ya sea ofreciéndola al mercado por medio de procesos de asignación de capacidad (Open Season) desarrollados por él mismo o manifestando el interés de desarrollarlo por medio de comunicaciones a las entidades del Gobierno (MINMINAS, CREG Y UPME), encontrando que no es posible realizarlos por falta de señales en la metodología tarifaria vigente o simplemente porque los agentes que representan la demanda no suscriben los contratos de transporte”.

Respuesta

La propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016 prevé que el transportador ejecute en primera instancia proyectos del plan de abastecimiento embebidos en el sistema de transporte. Ver respuestas a los comentarios de la sección 3, numeral 2, literal c y del numeral 6 del literal b del presente documento.

- b. *“Adicionalmente, se ha evidenciado que como resultado de la metodología de asignación de capacidad de transporte en el mercado primario establecida en el RUT y demás normas aplicables, se han presentado señales que han permitido la especulación en el mercado secundario, motivando a algunos agentes (integrados verticalmente) a buscar el desarrollo infraestructura de transporte para evitar que la demanda incurra en costos más altos del mercado secundario los cuales no están regulados. Esta situación es agravada por la integración vertical de algunos participantes del mercado que no permite la competencia en igualdad de condiciones para los transportadores.*

Es importante aclarar que el esquema vigente mediante el cual los transportadores construyen las ampliaciones en el SNT, es el definido regulatoriamente y está intrínsecamente relacionado con la asignación del riesgo del esquema regulatorio actual, pero de ninguna forma por aspectos como la voluntad de los agentes, quienes actúan acorde a las señales e incentivos impartidos por la Comisión. Por lo anterior, si un transportador realizara nuevas inversiones sin tener en cuenta la señal de la oferta o de la demanda, podría conllevar a la no recuperación de la inversión y la consecuente sub-ejecución de la infraestructura necesaria para el desarrollo del sector.

Por último, consideramos de la mayor importancia que los análisis que adelante la Comisión con respecto a este tipo de procesos para construcción de infraestructura de transporte por parte de terceros ajenos al transportador incumbente, tengan muy presente que el Sistema Nacional de Transporte es, como su nombre lo indica, un Sistema integrado, donde las condiciones operativas que se presenten en cualquier punto del sistema tienen implicaciones en las condiciones operativas de la totalidad del sistema. Por lo tanto, resulta fundamental su evaluación considerando las grandes implicaciones que tiene la ejecución de éste tipo de proyectos en la responsabilidad de los agentes presentadores del servicio de transporte ante las afectaciones que se presenten a remitentes o terceros”.

Respuesta

La comercialización o asignación de capacidad de transporte no es un tema que se aborde en la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016. En caso de requerirse, la Comisión analizará y adoptará la regulación que corresponda en resolución aparte.

Con respecto a la operación de proyectos del plan de abastecimiento de gas ver la respuesta al comentario de la sección 4, numeral 2, literal c del presente documento.

10. UPME

- a. *"En el Artículo 4 la Comisión reglamenta cómo proceder con los incrementos de capacidad producto de las obras del Plan Transitorio. Al respecto, se sugiere a la Comisión que también defina el tratamiento tarifario, contractual y operativo de las capacidades de transporte que se habilitarán en las nuevas direcciones de flujo de los gasoductos que tendrán habilitada la bidireccionalidad".*

Respuesta

Las capacidades de transporte resultantes de la bidireccionalidad debida a proyectos del plan de abastecimiento de gas natural hacen parte de las capacidades que se comercializarán con base en reglas que establecerá la Comisión en regulación aparte.

- b. *"Es necesario establecer la claridad de que el incumplimiento de que trata el Art. 22 del proyecto de resolución será declarado por la CREG y comunicado al patrimonio autónomo para la ejecución de la garantía de cumplimiento (Art. 26)".*

Respuesta

Se aclara que la ejecución de la garantía de cumplimiento es automática por parte del patrimonio autónomo cuando este reciba informe de incumplimiento por parte del auditor. No se prevé que haya alguna entidad de Gobierno que declare incumplimiento para efectos de ejecutar la garantía de cumplimiento.

- c. *"Dado que con el desarrollo de los proyectos propuestos en el Plan Transitorio y con la entrada en Operación de la Planta de Regasificación de Cartagena se pierde la radialidad que hasta hace unos meses había tenido el Sistema Nacional de Transporte, y con ella la naturaleza física de los contratos, es conveniente estudiar la posibilidad de desarrollar algún esquema donde centralmente se efectúen los balances de gas y se viabilice transacciones financieras en el sector".*

Respuesta

Los aspectos planteados en este comentario podrán ser analizados aparte del esquema regulatorio para desarrollar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural, y si es del caso se adoptará la regulación a que haya lugar.

7. ANÁLISIS DE IMPACTOS

Cada proyecto del plan de abastecimiento de gas natural, ejecutado mediante proceso de selección con las reglas propuestas en la Resolución CREG 038 de 2016, tendrá impactos particulares en el mercado de gas natural. Sin embargo, se pueden visualizar algunos impactos de carácter general al ejecutar estos proyectos, como se describe a continuación.

a. Impacto en costo de prestación del servicio

La propuesta plantea que el ingreso regulado requerido para remunerar los proyectos se recaude en la factura de prestación del servicio de transporte de gas, y que el cobro se haga a los usuarios que se beneficien del proyecto. Parece razonable asumir que los usuarios beneficiados de un proyecto que se conecte a un sistema de transporte son

todos los remitentes que utilizan el respectivo sistema de transporte. Bajo este supuesto se puede estimar el impacto que una inversión ejecutada mediante proceso de selección puede causar en el costo del servicio de transporte.

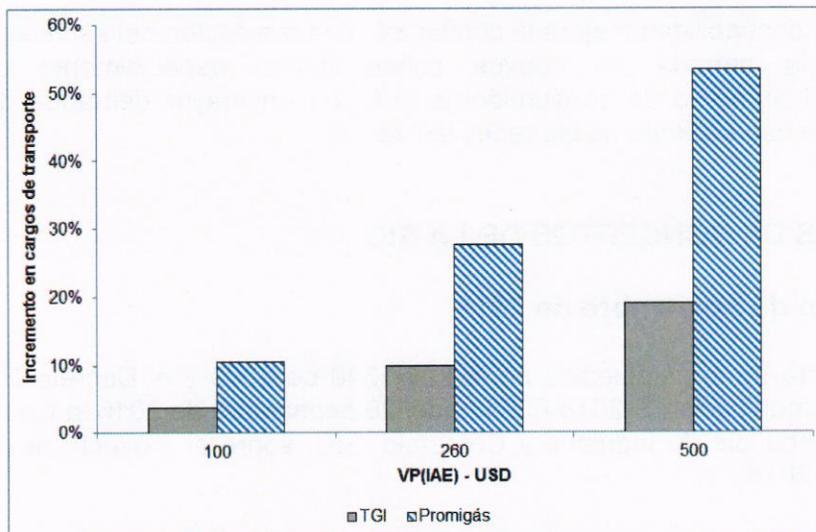
El valor presente del ingreso anual equivalente, IAE, corresponde al valor de la inversión y los gastos de AOM que deben remunerar los usuarios beneficiados con el proyecto. Si esta inversión no genera demanda nueva, como sería el caso de un proyecto de confiabilidad, el cambio en los cargos de transporte será proporcional al valor presente de ese IAE. El valor de la proporción será igual a la relación entre valor presente del IAE y la suma de (i) el valor total de inversión reconocido para efectos tarifarios en el respectivo sistema de transporte y (ii) el valor presente (VP) del flujo de gastos de AOM reconocido para efectos tarifarios en el respectivo sistema de transporte.

Para ilustrar lo anterior considérense las cifras de inversión y AOM reconocidas en los dos mayores sistemas de transporte del país, que se muestran en la siguiente tabla.

		Sistema de TGI	Sistema de Promigás
Inversión reconocida (MUSD)	[A]	1.660	695
VP de AOM reconocido (MUSD)	[B]	975	241
Total reconocido (MUSD)	[A+B = C]	2.635	936

Fuente: Resoluciones de cargos de transporte de TGI y Promigás, vigentes a la fecha de elaboración de este documento.

A partir de estas cifras, y asumiendo que las demás variables del cálculo tarifario se mantienen como están en las resoluciones de cargos vigentes al momento de elaborar este documento, se puede estimar el incremento en cargos de transporte cuando se incluyen inversiones nuevas a través de procesos de selección en cada sistema de transporte. Para efectos del análisis esta nueva inversión corresponde al valor presente del flujo de ingresos, IAE. En la siguiente gráfica se muestra el incremento en los cargos de transporte en cada sistema de transporte.



Fuente: Cálculos CREG

De este gráfico se observa que inversiones (i.e. VP de IAE) por 100 MUSD generarían incrementos en cargos de transporte del orden del 4% en TGI y del 10% en Promigás, e

inversiones por 500 MUSD generarían incrementos del orden del 20% en TGI y del 50% en Promigás.

Al considerar que el cargo de transporte representa alrededor del 20% de la tarifa al usuario final regulado, se tiene que inversiones por 100 MUSD generarían incrementos tarifarios al usuario final regulado del orden del 1% en el sistema de TGI y del 2% en el de Promigás. Así mismo, inversiones por 500 MUSD generarían incrementos tarifarios al usuario final regulado del orden del 4% en el sistema de TGI y del 10% en Promigás.

Ahora bien, si los proyectos generan nueva demanda, como podría ser el caso de un proyecto para ampliar capacidad de transporte para sacar más gas de un campo, el cambio en la tarifa al usuario final será menor frente a las cifras indicadas en la anterior gráfica. El menor valor dependerá de qué tanta demanda nueva se incorpora al sistema.

Se debe tener en cuenta que cada proyecto tendrá su propio impacto tarifario y como tal deberá evaluarse su beneficio-costos previo a su ejecución. Se entiende que esta evaluación la realiza la UPME antes de incorporar el proyecto en el plan de abastecimiento de gas natural y durante el proceso de adjudicación del proyecto en el proceso de selección.

b. Impacto en la competencia

Se entiende que los proyectos que se ejecuten mediante procesos de selección son estratégicos para el mercado de gas en términos de mejorar la confiabilidad del servicio o de aumentar la oferta de gas.

El aumento de la oferta de gas tiene un impacto positivo en la competencia en el mercado pues facilita la entrada de nuevos jugadores (e.g. nuevos productores-comercializadores).

c. Impacto en nueva demanda

El aumento de confiabilidad mejora la confianza en la prestación del servicio lo cual puede contribuir a la entrada de nuevos consumidores, especialmente consumidores industriales. El aumento de consumidores redundará en mayor demanda que a su vez contribuye a un uso eficiente de las redes existentes.

8. ANÁLISIS DE CONCEPTOS DE LA SIC

8.1 Concepto de noviembre de 2016

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 2897 de 2010, mediante la comunicación S-2016-006489 del 26 septiembre de 2016 la Comisión informó a la Superintendencia de Industria y Comercio, SIC, sobre el proyecto de la Resolución CREG 038 de 2016.

Mediante la comunicación con radicado CREG E-2016-011028 del 10 de octubre de 2016 la SIC solicitó el envío de los estudios técnicos y económicos de que trata el numeral 3 del Artículo 2.2.2.30.8 del Decreto 1074 de 2015 relacionados con la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016.

Mediante la comunicación S-2016-006816 del 18 de octubre de 2016 la Comisión dio respuesta a la solicitud presentada por la SIC en la comunicación E-2016-011028 del 10 de octubre de 2016.

Mediante la comunicación con radicado CREG E-2016-012380 del 11 de noviembre de 2016 la SIC emitió su concepto sobre la propuesta regulatoria puesta a su consideración (ver anexo 2 del presente documento).

Con respecto a la participación de proponentes en los procesos de selección la SIC anota, entre otros aspectos, lo siguiente:

“... llama la atención de esta Superintendencia el numeral a) del artículo 5 del Proyecto, en el que se especifican los requisitos para poder participar en los procesos de selección, ...

con el fin de disminuir las barreras de entrada para la participación en los procesos de selección, se echan de menos otras alternativas que sirvan para demostrar la idoneidad de los proponentes, diferentes a la referida en la cita anterior, la cual se limita al requisito de tener experiencia medida únicamente con ‘el valor similar al valor estimado del proyecto’. Dicho sea de paso que esta observación se hace en el entendido de que la experiencia relacionada se refiere a proyectos vinculados con la construcción de infraestructura de gas, puesto que se circunstancia no se precisa en el literal a) del citado artículo 5 del Proyecto.

... el regulador podría por ejemplo considerar aspectos tales como el número de proyectos ejecutados o que el proponente haya ejecutado diversos proyectos cuyos valores totalizados estén próximos al valor estimado del proyecto, entre otras alternativas regulatorias

Con la propuesta regulatoria actual, una empresa que nunca haya ejecutado un proyecto de un valor similar al que se pretende contratar, podría quedar excluida pese a que su experiencia en varios proyectos de menor valor, servirían para acreditar su idoneidad. Así, el requisito en mención, podría erigirse como una barrera de entrada de otros competidores igualmente aptos para la ejecución del proyecto”.

Con respecto a la utilización de la infraestructura que se ejecute mediante procesos de selección la SIC anota, entre otros aspectos, lo siguiente:

“... de no existir disponibilidad de gas en un futuro, los beneficiarios tendrían que costear, en todo caso, la remuneración de infraestructura que ha sido construida para el transporte de gas.

... en el supuesto de que algún proyecto no proporcionara la utilidad inicialmente calculada en favor de los potenciales beneficiarios, se hace recomendable considerar y quizás incluir en el Proyecto, mecanismos que mitiguen la obligación de los beneficiarios de remunerar el proyecto por el período inicialmente previsto”.

En este orden de ideas la SIC recomendó a la CREG lo siguiente:

“

- *Modificar el numeral a) del artículo 5 del Proyecto de tal forma que los proponentes interesados en participar en algún proceso de selección, puedan acreditar su experiencia e idoneidad con diversas alternativas tales como el número de proyectos construidos o los proyectos ejecutados cuyos valores totalizados estén próximos al valor estimado del proyecto, entre otros.*
- *Considerar la posibilidad de incluir en el Proyecto, mecanismos que mitiguen la carga de los beneficiarios de tener que remunerar la construcción de un proyecto de infraestructura de gas, aun en circunstancias en las que la utilidad inicial del mismo sea nula”.*

Sobre el particular la Comisión considera:

1. El numeral a) del artículo 5 del proyecto de resolución remitido a la SIC establece:

“El proponente deberá demostrar experiencia relacionada con la construcción de proyectos de infraestructura de valor similar al valor estimado del proyecto objeto del proceso de selección”

Esta propuesta se enfoca en escoger proponentes con capacidad de ejecución de proyectos más no en la escogencia de constructores propiamente dichos. Es decir, el ejecutor del proyecto gerencia la construcción de un proyecto y realiza la contratación de los constructores en las diferentes etapas del proyecto. En ese sentido, y desde el punto de vista regulatorio, no se requiere experiencia específica en el proyecto objeto de la convocatoria. Esto amplía el espacio de proponentes para los procesos de selección de que trata la Resolución CREG 038 de 2016.

De otra parte, y con el fin de mejorar la concurrencia como plantea la SIC, se considera adecuado permitir que los participantes de los procesos de selección puedan acreditar su experiencia con dos proyectos ejecutados cuyos valores totalizados resulten en un valor similar al valor estimado del proyecto objeto del respectivo proceso de selección. En la resolución definitiva se incluye este ajuste.

2. Mediante los procesos de selección se ejecutarán únicamente proyectos incluidos en el plan de abastecimiento de gas natural aprobado por el Ministerio de Minas y Energía.

Se entiende que previo a la aprobación del Ministerio estos proyectos son evaluados por la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, quien realiza los análisis de beneficio-costos que requiera cada proyecto. También se entiende que estos análisis son de mediano y largo plazo de tal manera que siempre existe el riesgo de que en el futuro el proyecto pudiera no tener la utilización esperada, o los beneficios esperados podrían cambiar con el tiempo.

Para que haya concurrencia y se garantice la ejecución del proyecto es necesario retirar cualquier riesgo de demanda para el inversionista. Esto significa que el riesgo de demanda se trasladará a los usuarios. Por esto la rigurosa evaluación del beneficio-costos que realiza la UPME en cada proyecto es fundamental en estos procesos.

Con el fin de contribuir a que los usuarios asuman los costos de un proyecto cuyo beneficio-costos sea positivo se propone abrir la posibilidad de que la UPME recalcule el

beneficio-costo de cada proyecto una vez se despeje el valor a través del proceso de selección. Si el beneficio-costo del proyecto con el valor obtenido a través del proceso de selección no es positivo, la GREG podría reservarse el derecho de establecer remuneración para el proyecto. En la resolución definitiva se incluye este ajuste.

8.2 Concepto de abril de 2017

Mediante la comunicación S-2017-001212 del 27 de marzo de 2017 la Comisión envió un nuevo proyecto de resolución a la SIC para su concepto. Esto se debió a que al proyecto de resolución y al documento que se envió inicialmente, y que se relaciona con la propuesta de la Resolución CREG 038 de 2016, se les efectuaron ajustes que la Comisión consideró importantes que la SIC conociera y diera su concepto al respecto. Estos ajustes resultaron de considerar: i) el plan transitorio de abastecimiento de gas natural adoptado por el Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución 40006 de enero de 2017; y ii) comentarios presentados al proyecto de Resolución CREG 038 de 2016 por la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, en enero de 2017.

Mediante la comunicación E-2017-004073 del 27 de abril de 2017 la SIC presentó el concepto solicitado por la CREG con comunicación S-2017-001212.

La SIC presentó observaciones en los siguientes puntos:

a. **Modificación del requisito de experiencia para participar en proceso de selección**

En este punto la SIC anota, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Sea lo primero destacar la modificación que se introdujo en el Proyecto con fundamento en lo que esta Superintendencia recomendó en el concepto previo de abogacía de la competencia,

Así, frente a la recomendación que sugería habilitar otras maneras para acreditar la experiencia e idoneidad de los proponentes interesados en desarrollar proyectos de infraestructura de gas, el nuevo Proyecto dispone, como ya se mencionó, que:

(...)

Esta Entidad recalca que si bien se da un paso importante encaminado a aumentar el número de proponentes o competidores, al permitir acreditar la experiencia mediante la adición de los valores de otros proyectos ya ejecutados por el proponente correspondiente, llama la atención que la manera específica de hacerlo sea a través de ‘parejas de proyectos’.

Sin embargo, en contraste con lo anterior, en el documento soporte adjunto a la solicitud de concepto se explica esta modificación en los siguientes términos:

(...)

Como se puede observar, lo propuesto en el artículo 6 del Proyecto y la motivación en el documento soporte que le sirve de sustento, difieren de alguna manera. En efecto, una

cosa es que la sumatoria del valor requerido para la experiencia se pueda acreditar con 'parejas de proyectos' y otra muy distinta es que dicha sumatoria se realice mediante 'dos proyectos'.

De acuerdo con lo anterior, según la primera interpretación, el proponente debería acreditar el valor de su experiencia con un número de proyectos indeterminado, siempre que se cumpla con la condición de que estos estén agrupados en 'parejas'. De otra parte, la segunda interpretación, limitaría la posibilidad de acreditar la sumatoria de experiencia a un número de 'dos proyectos'.

En este orden de ideas, y ante la contradicción antes aludida, lo más conveniente es que se aclare en el artículo 6 del Proyecto, cuál es la interpretación que en efecto eligió la CREG.

(...)"

b. Valor máximo que determinará la CREG para cada proceso de selección

En este punto la SIC anota, entre otros aspectos, lo siguiente:

"... esta Superintendencia considera positivo que se establezca un valor máximo de adjudicación para cada proceso de selección toda vez que esta limitación evita que se adjudiquen proyectos con precios exorbitantes que en el futuro tendrán que pagar los beneficiarios del proyecto quienes en este tipo de esquemas financian los proyectos. Al respecto, cabe anotar que este propósito se encuentra en armonía con una de las finalidades que se desprenden del régimen de la libre competencia económica (artículo 3 de la Ley 1340 de 2009) que pretende aumentar el bienestar de los consumidores. Sin embargo, esta Superintendencia llama la atención sobre lo dispuesto en el última parte del parágrafo 2, según la cual '(...) [e]n resolución aparte la CREG podrá establecer el mecanismo para revelar el valor máximo dentro del proceso de selección'. (destacado fuera de texto). Al respecto, es preciso advertir que si bien revelar este valor máximo le añade transparencia al proceso, ello no debería anunciarse antes de que se seleccione el adjudicatario, pues de esta manera se puede generar un incentivo a que los oferentes se adhieran a ese valor máximo en detrimento de la eficiencia agregada y los beneficios económicos que podrían derivarse ante la incertidumbre del techo fijado por la CREG. En efecto, la circunstancia de no conocer el valor máximo, implica en estas condiciones, un incentivo para ofrecer el mejor valor posible de cara a aquél valor estimado del proyecto y en concordancia con los costos y eficiencias inherentes a cada competidor proponente.

(...)"

c. Ejecución de proyectos generales del plan de abastecimiento de gas natural

En este punto la SIC anota, entre otros aspectos, lo siguiente:

"... esta Superintendencia entiende que a través del inciso 1 del artículo 20 del Proyecto, se le otorga preferencia a la posibilidad de adjudicar proyectos sin necesidad de adelantar en primera instancia un proceso de selección o un 'mecanismo centralizado', para usar el lenguaje del Regulador.

Por su parte, en el párrafo 1 se señala que se 'podrán' aplicar los mecanismos centralizados, es decir, procesos de selección, cuando se califique un proyecto como 'prioritario' y siempre que no se hubiere iniciado su ejecución dentro de los 12 meses siguientes a la adopción del plan de abastecimiento que corresponda.

(...)

Una vez más, esta Entidad reitera la importancia de la reglas de competencia económica según la cual, un mayor número de competidores es preferible para aumentar la presión competitiva para que así el Estado, en este caso la UPME, cuente con el mayor número de oferentes posible que le permita seleccionar la mejor alternativa disponible en el mercado. Sin recurrir en complejas explicaciones económicas sobre el particular, la experiencia y la teoría económica en general, documentan que la rivalidad **por un mercado**, como es el de hacerse adjudicatario de un proyecto de infraestructura de gas, fuerza a los competidores a hacer las mejores ofertas posibles.

(...)"

A partir de lo anterior la SIC recomendó a la CREG lo siguiente:

"

- En relación con el artículo 6 del Proyecto: (i) eliminar la redacción según la cual la experiencia en proyectos debe acreditarse con la sumatoria de 'parejas de proyectos'; y (ii) – a) insistir en que se pueda acreditar la sumatoria de experiencia con un mayor número de proyectos previamente ejecutados; o en su defecto (ii) – b) de requerirse que en efecto la experiencia deba acreditarse con la sumatoria **de hasta 'dos proyectos'**, cerciorarse de que tal decisión corresponda a la alternativa menos restrictiva de la libre competencia económica y que además se encuentre debidamente soportada en razones económicas, técnicas, de capacidad financiera o de otra índole y que sean requeridas para garantizar los propósitos buscados con el Proyecto.
- En relación con el párrafo 2 del artículo 13 del Proyecto: (i) eliminar la parte final de esta disposición o modificarla de tal manera que la revelación del valor máximo se haga solo una vez se haya adjudicado el proyecto; (iii) si la razón por la cual se pretende publicar esta información relacionada con el valor del proyecto antes de la adjudicación del mismo, responde a una necesidad particular de promover la transparencia del proceso de selección, la CREG deberá evaluar otras alternativas que armonicen esta intención con la necesidad de promover la libre competencia económica en el mismo".
- Modificar el artículo 20 del Proyecto para que se 'ejecuten' los proyectos generales del plan de abastecimiento de gas natural mediante procesos de selección competitivos, según lo explicado".

Sobre estas recomendaciones la Comisión considera:

1. Con respecto a la redacción de "parejas de proyectos" se acoge la recomendación de la SIC en el sentido de eliminar el concepto de "parejas de proyectos" en los requisitos que deben acreditar los proponentes. En su lugar se hará referencia a "dos



proyectos” que sumen el valor del proyecto a ejecutar en el proceso de selección, como se anota en la respuesta dada al concepto de la SIC de noviembre de 2016.

La regla de los “dos proyectos” busca que el ejecutor del proyecto del proceso de selección tenga suficiente capacidad técnica y financiera para acometer el proyecto. La mejor manera de observar esta capacidad es verificar que el proponente haya ejecutado proyectos de envergadura similar a la del proyecto del proceso de selección. Así, la justificación de los “dos proyectos” tiene que ver con capacidad técnica y financiera del proponente para acometer la ejecución del proyecto del proceso de selección.

2. En relación con el valor máximo que establezca la CREG en el proceso de selección se aclara que de ninguna manera la Comisión plantea que dicho valor sea revelado antes de que los proponentes presenten sus propuestas. El valor máximo que establezca la CREG se mantendrá confidencial y será un valor para determinar la validez de las ofertas que se presenten. Es decir, no serán válidas dentro del proceso de selección las ofertas cuyo valor supere el valor máximo que establezca la CREG.

En este sentido se ajusta la redacción de la resolución definitiva.

3. Sobre los “proyectos generales del plan de abastecimiento de gas”, que corresponde a aquellos que no se ejecutan mediante procesos de selección o mediante primera opción para transportadores incumbentes, la propuesta plantea que éstos se ejecuten a través de los mecanismos tradicionales de remuneración.

El mecanismo tradicional para el caso de proyectos de transporte de gas implica que el interesado presenta solicitud tarifaria a la Comisión y con base en una metodología de carácter general la Comisión establece los cargos regulados para remunerar el respectivo activo. En este caso la regulación no garantiza el ingreso al transportador de tal manera que este agente asume el riesgo de demanda i.e. el transportador debe vender capacidad a través de contratos de transporte que le remuneren la infraestructura. Esto es distinto al caso del proceso de selección propuesto en la Resolución CREG 038 de 2016 donde la regulación garantiza la remuneración al agente i.e. no hay riesgo de demanda para el agente o el agente no tiene que vender servicios a través de contratos para remunerar la infraestructura.

En resumen, en los proyectos generales del plan de abastecimiento de gas el inversionista ejecuta el proyecto por iniciativa propia y asume el riesgo de demanda. En ese sentido no hay lugar a aplicar proceso de selección competitivo para estos proyectos como lo recomienda la SIC.

Ahora bien, si dentro de un término definido el agente interesado no ejecuta el proyecto, la UPME entrará a aplicar procesos de selección para su ejecución en cuyo caso el proyecto deja ser un proyecto **general** y se convierte en un proyecto **prioritario** del plan de abastecimiento de gas natural.

9. PROPUESTA A LA CREG



Se propone a la Comisión adoptar la resolución definitiva sobre procesos de selección incluyendo los ajustes propuestos en el presente documento.

10. ANEXOS

Anexo 1. Análisis en el marco del artículo 7 de la Ley 1340 de 2012

En desarrollo de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2012, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto 2897 de fecha 5 de agosto de 2010, en el que determinó las autoridades que deben informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre los proyectos de acto administrativo que se proponen expedir con fines de regulación, así como las reglas aplicables para la rendición por parte de esa Superintendencia del concepto previo a que hace referencia el artículo 7 de la Ley 1340 de 2012. En desarrollo de lo establecido por el artículo 5° del Decreto 2897 de 2010, la Superintendencia de Industria y Comercio adoptó mediante Resolución 44649 de 2010 el cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios a que hace referencia el citado artículo del Decreto 2897 de 2010.

La CREG efectuó el análisis correspondiente, encontrando que se era necesaria su remisión a la Superintendencia de Industria y Comercio para los fines antes anotados.

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

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SIC

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

OBJETO DE REGULACIÓN: POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE DEBEN SEGUIR PARA EJECUTAR PROYECTOS DEL PLAN DE ABASTECIMIENTO DE GAS NATURAL MEDIANTE PROCESOS DE SELECCIÓN

No. DE RESOLUCIÓN O ACTO: RESOLUCIÓN CREG 038 DE 2016

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

RADICACIÓN: _____

Bogotá, D.C. _____

No.	Preguntas afectación a la competencia	Si	No	Explicación	Observaciones
1.	¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:		X		
1.1	Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.		X		
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		En el proceso de selección para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas se restringe la participación a aquellos proponentes que tengan integración vertical en los términos establecidos en la regulación vigente. También se restringe la participación a aquellos que no hayan ejecutado proyectos por valor similar al proyecto en proceso de selección.	Regulación sobre integración de actividades en gas natural se puede observar en las Resoluciones CREG 057 de 1996, CREG 127 de 1996, CREG 071 de 1998 y CREG 112 de 2007.

1.4	Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.		X		
1.5	Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.		X		
1.6	Incrementa de manera significativa los costos:		X		
1.6.1	Para nueva empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados, o		X		
71.6.2	Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.		X		
2ª.	¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:		X		
2.1	Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.		X		
2.2	Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos		X		
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		
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		
3 ^a .	¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:		X		
3.1	Genera un régimen de autorregulación o corregulación.		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		
3.3.	Reduce la movilidad de los clientes o consumidores entre competidores mediante el incremento de los costos asociados con el cambio de proveedor o comprador.		X		
3.4	Carece de claridad suficiente para las empresas entrantes sobre las condiciones para entrar u operar.		X		
3.5	Exime una actividad económica o a unas empresas estar sometidas a la ley de competencia.		X		

4.0	CONCLUSIÓN FINAL	X	<p>El acto administrativo restringe la participación en el proceso de selección, para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas, a aquellos proponentes que tengan integración vertical en los términos establecidos en la regulación vigente. También se restringe la participación a aquellos que no hayan ejecutado proyectos por valor similar al proyecto en proceso de selección.</p>
-----	------------------	---	--

Anexo 2. Conceptos de la SIC



COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)
 No. RADICACION: E-2016-012380 11/nov/2016-17 48 Or
 MEDIO: CORRED No. FOLIOS: 6 ANEXOS: NO
 ORIGEN: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
 DESTINO: German Castro Ferreira



SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y C
 RAD: 16-246973- 3-0 FECHA: 21
 DEP: 1007 GRUPO DE TRABAJO DE EVE: SIN
 ABOGACIA DE LA C
 TRA: 396 ABOGACIA COMPETENCIA FOLIOS:
 ACT: 440 RESPUESTA

Bogotá D.C.

1007

Doctor
GERMÁN CASTRO FERREIRA
 Director Ejecutivo
 COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS - CREG
 Avenida Calle 116 No.7-15 Int.2 Ofi.901
 BOGOTA D.C. COLOMBIA

Asunto Radicación: 16-246973- -3-0
 Trámite: 396
 Evento:
 Actuación: 440
 Folios: 11

Referencia: Proyecto de resolución "Por la cual se establecen los procedimientos que deben seguir para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural mediante procesos de selección", publicada para su conocimiento y cumplimiento mediante la Resolución 038 de 2016.

Respetado Doctor Castro:

En relación con la comunicación indicada en la referencia, radicada con el número 1 del 29 de septiembre de 2016, la Superintendencia de Industria y Comercio rinde concepto sobre el proyecto de resolución "Por la cual se establecen los procedimientos que deben seguir para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural mediante procesos de selección" (en adelante el "Proyecto"), para lo cual se describirá el fundamento legal de la competencia, posteriormente, se explicará brevemente el contenido del Proyecto y, finalmente, se presentará el análisis del mismo desde la perspectiva de la competencia económica.

1. FUNDAMENTO LEGAL



Turismo, Decreto 1074 de 2015, "...la Superintendencia de Industria y Comercio concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos pretendan expedir (...)"

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el que podría derivarse del incumplimiento de una autoridad de regulación de las derivadas del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 en los siguientes términos:

"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no expedir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio sin manifestar expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad administrativa de regulación por expedición irregular del acto administrativo y en las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"^{2,3} (Destacado texto)

2. GENERALIDADES SOBRE EL SECTOR DE GAS EN COLOMBIA

Con el objetivo de facilitar la comprensión del Proyecto, es pertinente explicar las características del mercado de gas natural en Colombia. Este mercado está conformado por segmentos de producción, transporte, distribución y comercialización, así:

2.1. Actividad de producción de gas natural en Colombia

La actividad de producción consiste en obtener el gas natural extraído de los yacimientos de gas natural en el país⁴. El gas natural se puede encontrar mezclado con petróleo, como en el caso de Cusiana; o solo gas, como en el caso del campo Guajira⁵.

De otra parte, se puede afirmar que la actividad de producción de gas natural tiene características de duopolio, puesto que es desarrollada principalmente por dos productoras: Chevron Petroleum Company y Ecopetrol. Debido al bajo número de productores de gas natural, los precios del mismo fueron regulados en un comienzo. Sin embargo, progresivamente la regulación vigente ha conducido el mercado hacia la libre competencia de precios⁶, no obstante la cual, de manera paralela, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (en adelante la "CREG") ha diseñado mecanismos de negociación que están

² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

³ Cabe destacar que en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 se indica que el regulador deberá explicar en la parte considerativa del acto administrativo las razones por las cuales se aparta del concepto de abogacía de la competencia. Igualmente, el Consejo de Estado ratificó, en el concepto del 4 de julio de 2013, que las razones para apartarse del concepto de abogacía deben incluirse en la parte considerativa del acto administrativo.



restricciones que buscan garantizar la competitividad en los precios (Resolución (2013).

Por tratarse de un mercado regulado⁷, de conformidad con los lineamientos de la CREG 089 de 2013, cada año las empresas productoras cuentan con un plazo para declarar las cantidades de gas natural que pretenden vender. Pese a esta restricción de declarar el incentivo para los productores de declarar toda la disponibilidad de gas natural, las cantidades no son declaradas en este plazo, deberán esperar a la ronda de negociación del año siguiente⁸.

2.2. Actividad de transporte de gas natural en Colombia

La actividad de transporte corresponde a la conducción del gas natural a través de tuberías de acero y de alta presión, desde los yacimientos y hasta la entrada de las ciudades y grandes consumidores tales como las plantas de generación termoeléctrica⁹.

Esta actividad tiene además características asimilables a las de un monopolio natural, tanto, está ampliamente regulada por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (adelante "CREG"). La CREG en ejercicio de sus funciones ha regulado: i) aspectos de transporte¹⁰ y que se encuentran establecidos en el Reglamento Único de Transporte de Gas Natural¹¹; y ii) la remuneración por prestar el servicio de transporte de gas natural mediante la Resolución CREG 126 de 2010.

El mercado de servicio de transporte de gas natural se desarrolla a través de los contratos entre el comprador de gas y el transportador del mismo. Al respecto, la CREG, mediante la Resolución 126 de 2010, establece cargos máximos que se toman en cuenta en los contratos señalados. Por tratarse de cargos máximos y no de cargos fijos, los transportadores pueden ofrecer precios menores con el fin de competir por el transporte de gas que llevarán hasta los compradores.

⁷ Cfr. Artículo 73 de la Ley 142 de 1994.

⁸ El artículo 9 del Decreto 2100 de 2011, "por el cual se establecen mecanismos para promover el aseguramiento del abastecimiento de gas natural y se dictan otras disposiciones", establece que: "(...) Tal declaración deberá presentarse desagregada mensualmente, a más tardar el 31 de marzo de cada año o cuando así lo determine el MME para un periodo de diez (10) años contados a partir de la fecha en el cual se suscriba el contrato".

⁹ Tomado de <http://www.creg.gov.co/index.php/es/sectores/gas-natural/como-funciona-gas> <última consulta: 27 de octubre de 2016>

¹⁰ Un monopolio natural es aquel en el que el costo de operación de una única o pocas empresas es menor que el que se generaría si varias empresas compitieran por la misma actividad. Ver http://www.articulosinformativos.com.mx/Monopolios_Naturales_y_Competencia <última consulta: 3 de noviembre de 2016>

¹¹ En el caso colombiano, son nueve (9) empresas las que prestan el servicio de transporte en el Sistema Nacional de Transporte de Gas (SNTG). Promigas, Progasur, Transmistrano, Transcogas, Transoriente, Transgasol, Transoccidente y Coing. Entendemos que en inversiones reconocidas para efectos tarifarios, el 88% de los activos de transporte pertenece a las empresas mencionadas.



2.3. Actividad de distribución de gas natural en Colombia

La distribución de gas natural en Colombia corresponde a la conducción del gas a través de tuberías de baja presión, generalmente de polietileno, desde la entrada en las ciudades hasta los diferentes usuarios finales: hogares, oficinas, hoteles, entre otros. Este segmento también tiene características semejantes a las de un monopolio natural. Las tarifas de remuneración por distribución están reguladas por la CREG. Estas tarifas se aplican en los mercados relevantes dentro de los que pueden estar un único o varios municipios.

2.4. Actividad de comercialización de gas natural en Colombia

Esta actividad, que generalmente está integrada con la distribución, consiste en vender cantidades de gas a los productores para después venderlas a los usuarios o a los consumidores. El comercializador de gas natural tiene dentro de sus tareas las actividades de: i) venta de gas para consumo a través de contadores; ii) facturación del servicio y; iii) la atención de los usuarios, atención de peticiones, quejas y reclamos, entre otras¹⁶.

Las tarifas por prestar el servicio de comercialización también están reguladas por la CREG. Estas tarifas corresponden a cargos fijos de comercialización que debe pagar cada usuario antes de la posterioridad a la emisión de la factura por consumo de gas natural. Sin embargo, en el caso de la comercialización con un usuario no regulado, por ejemplo, consumidor industrial, las tarifas son libres y serán pactadas entre las partes involucradas¹⁷.

3. REGULACIÓN PROPUESTA

El Proyecto tiene como objeto¹⁸ "(...) establecer los parámetros dentro de los cuales se adelantará los procesos de selección tendientes a la ejecución de proyectos contemplados en el Plan de abastecimiento de gas natural¹⁹ adoptado por el Ministerio de Minas y Energía" (Destacado fuera de texto).

De conformidad con el artículo 1 del Proyecto, el mismo está dirigido a todos los actores del mercado de gas natural, principalmente, a aquellos que tengan interés en participar en los procesos de selección de proyectos previstos en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural.

¹⁶ Tomado de <http://www.creg.gov.co/index.php/sectores/gas-natural/como-funciona-gas> <última consulta: 31 de octubre de 2016>

¹⁷ El artículo 2 de la Resolución CREG 011 de 2003 define: "MERCADO RELEVANTE DE DISTRIBUCIÓN: Conjunto de usuarios, municipio o a un grupo de municipios, para el cual la CREG establece cargos por uso del Sistema de Distribución al cual están en condiciones de acceder".

¹⁸ Tomado de <http://www.creg.gov.co/index.php/sectores/gas-natural/como-funciona-gas> <última consulta: 31 de octubre de 2016>

¹⁹ Los usuarios regulados corresponden por ejemplo a los hogares.

¹⁷ Capítulo III. Cargos de comercialización de gas combustible por redes a usuarios regulados. Resolución CREG 011 de 2003.

¹⁸ Artículo 1 del Proyecto. Reverso del folio 3 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973.



Según el artículo 2 del Proyecto, un proceso de selección se define como el p mediante el cual la Unidad de Planeación Minero Energética (en adelante "UPME" convocatoria abierta, de orden nacional o internacional, para que los proponente ofertas para la ejecución de un proyecto del Plan de Abastecimiento de Gas Natura

3.1. Características de los procesos de selección

Es importante resaltar que, como ya se explicó, las disposiciones del Proyecto está todos los agentes que participan en cualquiera de los segmentos del mercado de en Colombia, esto es, producción, transporte, distribución y comercialización.

Ahora bien, en el artículo 4 del Proyecto se aclara que antes de iniciar un proceso para un nuevo proyecto relacionado con activos de transporte²¹ ya construidos y c de un agente transportador existente en el mercado, dicho proyecto podrá s prioritariamente por ese transportador²² (estos proyectos son conocidos como "Inv Plan de Abastecimiento en un Sistema de Transporte"²³). Dicho en otras pal: proyectos están excluidos de los procesos de selección, a menos que, el ti existente, decida o no pueda ejecutarlos²⁴.

3.1.1. Requisitos de los proponentes en los procesos de selección

En el artículo 5 del Proyecto se establecen las condiciones, que deben ser satisfe proponentes, para poder participar en los procesos de selección que adelantará la (3) meses después de que el Ministerio de Minas y Energía (en adelante "MinMina Plan de Abastecimiento de Gas Natural"²⁵. De acuerdo con lo anterior, el proponente

- a) Deberá demostrar experiencia relacionada con la construcción de pr infraestructura de valor similar al valor que estime la UPME para el proyect proceso de selección.
- b) No podrá tener participación alguna en calidad de matriz, filial, subsidiaria, sul cualquier otra forma de participación con algún otro proponente que participe i proceso de selección.
- c) Deberá haber cumplido con la ejecución de otros proyectos durante los anteriores a la fecha límite de presentación de la propuesta.

²¹ Cf. Artículo 2. Definiciones. Folio 4 de la carpeta pública del expediente 16-246973.

²² Se recuerda que los activos de transporte corresponden a tubos, loops, estaciones de compresión, centros de control, y demás infraestructura. Cf. Artículo 2 del Proyecto, en "definiciones". Folio 4 de la carpeta pública del expediente 16-246973.

²³ Cf. Artículo 4 del Proyecto. Folio 5 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973.



- d) En los proyectos a cargo de transportadores existentes y no terminados, el proponente que se presente al proceso de selección no podrá ser el transportador que incumpla con la ejecución del proyecto.
- e) Deberá tener en cuenta las disposiciones vigentes sobre separación de actividades e interés económico que apliquen de acuerdo con el objeto²⁷ del proyecto en el proceso de selección.
- f) No podrá estar incurso en alguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad.

3.1.2. Información que debe incluirse en los términos de referencia de los proyectos de selección

En el artículo 7 del Proyecto se establece que como mínimo se debe incluir, en los términos de referencia, lo siguiente:

- i) Ubicación del proyecto, capacidad de transporte o de compresión, almacenamiento, puntos de conexión, periodo estándar de pagos²⁸, fecha de inicio de operación, valor estimado del proyecto, entre otros.
- ii) Identificación del sistema de transporte donde se construirá el proyecto y cómo se conectará.
- iii) Objeto del proceso de selección, plazos, experiencia que se debe certificar, del adjudicatario, criterios de evaluación y selección de las propuestas, entre otros.
- iv) Requisitos que deberá tener la firma auditora asignada al proyecto y su alcance.
- v) Condiciones de la garantía de seriedad³¹ de la oferta.

²⁶ La "separación de actividades" es un mecanismo que busca garantizar el acceso abierto al sistema de transporte de gas. Se desprende que lo que se pretende es evitar la concentración de los distintos segmentos del mercado de gas en un solo agente. En el artículo 5 de la Resolución CREG 057 de 1996, se señala que: "... el transportador de gas natural no podrá realizar de manera exclusiva la producción, comercialización, o distribución, ni tener interés económico en empresas que tengan por objeto la realización de esas actividades".

²⁷ El objeto del proyecto, a ser adjudicado por proceso de selección, especifica el segmento del mercado de gas natural dentro del cual se realizará el proyecto. Ejemplo: un proyecto para construir una nueva estación de compresión tendrá como objeto el transporte de gas natural, un proyecto para construir una planta de regasificación tendrá como objeto la producción de gas natural.

²⁸ Al margen de los comentarios que nos competen en materia de abogacía de la libre competencia económica, se sugiere tener presente las normas generales que regulan las inhabilidades e incompatibilidades.

²⁹ El periodo estándar de pagos es el tiempo durante el cual el adjudicatario espera recibir un ingreso anual esperado para el proyecto ejecutado después de culminado un proceso de selección. El tiempo máximo será de 25 años. Cf. Artículo 2. Definiciones. Expediente público del expediente 16-246973.

³⁰ En el literal c) del artículo 7 del Proyecto se indica que los términos de referencia deberán incluir "... constitución o promesa de garantía de seriedad de la oferta".



3.1.3. Particularidades de las ofertas en los procesos de selección y remuneración de los adjudicatarios

En cuanto a las ofertas económicas que cada proponente someta al proceso de selección, el artículo 8 del Proyecto se indica que estas deberán contener un flujo de ingresos esperados en los que se reflejen: i) los costos de pre construcción: diseños, se licencias ambientales, entre otros; ii) los costos de construcción: interventoría de obras para mitigar impactos ambientales; iii) los costos de conexiones al sistema de gas; iv) el costo de oportunidad del capital invertido y; v) los gastos de administración, mantenimiento –AOM.³²

Posteriormente, corresponde a la UPME seleccionar el adjudicatario del proceso de selección propuesta, traída a valor presente con una tasa de descuento definida por la CREI de menor valor.³³

Vale la pena resaltar el escenario en el que la UPME solamente reciba una única oferta para un proceso de selección en particular. En este caso, en el literal d) del artículo 8 del Proyecto se dispone que se hará público el valor de esa única oferta y se definirá dentro del cual otros proponentes podrán presentar contraofertas con valores inferiores al publicado. La contraoferta de menor valor que cumpla con todos los demás requisitos del Proyecto, será informada al oferente inicial que presentó la única oferta, quien deberá realizar el proyecto con el valor de la contraoferta o desiste de hacerlo para que sea el oferente quien lo realice.

Frente a la remuneración de los adjudicatarios de los proyectos, es preciso identificar el mecanismo previo al recaudo efectivo de la remuneración, denominada en el artículo 15 del Proyecto como *“oficialización del ingreso anual esperado”* que se formaliza con la expedición de una resolución en la que se identifican entre otros: (i) el proyecto y el adjudicatario; (ii) el agente que recibirá dicho agente en el futuro; (iii) los nombres de los transportadores respectivos y la demanda beneficiada.³⁴

Ahora bien, en lo que concierne al recaudo de la remuneración para los adjudicatarios de este tipo de proyectos, una vez estos han sido construidos, aquella se recaudará a través de los transportadores existentes y estará a cargo de la demanda que potencialmente se tiene durante la construcción de cada proyecto. Para tal fin, la UPME definirá en cada proceso de selección a los usuarios que se verían beneficiados³⁵ como consecuencia de la construcción de los proyectos. Por ejemplo, la construcción de una infraestructura de importación de gas natural

³² Cfr. Artículo 8 del Proyecto. Reverso del folio 6 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973.

³³ Cfr. Artículo 12 del Proyecto. Reverso del folio 7 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973.

³⁴ Cfr. Artículo 15 del Proyecto. Reverso del folio 8 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973.

³⁵ El artículo 1 de la Resolución 40052 del 2016 del Ministerio de Minas y Energía establece que: “(...) Este estudio contiene información clasificada como confidencial”.



regasificación, beneficiaría a todo el país y, por lo tanto, los beneficiarios serían las regiones del país y especialmente, los consumidores de gas en ellas ubicados.

3.2. Ejecución de proyectos

3.2.1. Obligaciones de las firmas auditoras de los proyectos en ejecución

Todos los proyectos que se ejecuten por medio de procesos de selección, deberán contar con una firma auditora que será contratada por el adjudicatario del proyecto. La firma será seleccionada de una lista que publique el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural³⁶. Esta firma no podrá tener participación alguna con el adjudicatario del proyecto o con los contratistas³⁷. Los informes de la firma auditora sobre la ejecución del proyecto deberán corresponder como mínimo a³⁸:

- a) Un informe trimestral en el que se presenten los avances y atrasos en el proyecto.
- b) Un informe final en el que certifique que el proyecto se ajusta a los requisitos establecidos en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural.
- c) Un "certificado de entrada en operación" del proyecto dentro de los 20 días siguientes a la fecha de inicio de la operación.
- d) Si se identifica un incumplimiento insalvable³⁹, un informe de manera inmediata en el que se especifique el avance de las obras ejecutadas hasta el momento.
- e) Los demás informes que requieran el MinMinas, la Superintendencia de Servicios Domiciliarios o la UPME.

³⁶ El Consejo Nacional de Operación de Gas Natural –CNOG– es órgano asesor del Ministerio de Minas y Energía, la Comisión de Energía y Gas, así como de las empresas y remitentes del servicio público de gas natural.

El CNOG fue creado por la Ley 401 de 1997 y se le asignaron las siguientes funciones principales: i) hacer recomendaciones para que la operación integrada del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural sea segura, confiable y económica (Art. 4), y ii) conceptuar y otorgar prioridad al suministro de gas natural cuando se presenten insalvables restricciones en la oferta de gas natural o en situaciones de emergencia, no transitorias, que impidan garantizar un mínimo de abastecimiento de la demanda (Art. 5). <http://www.cnog.org.co/asp/quienes.asp?id=1&ids=1> (última consulta: 3 de noviembre de 2016)

³⁷ Cfr. Artículo 21 del Proyecto. Reverse del folio 10 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973.

³⁸ Cfr. Artículo 22 del Proyecto. Folio 11 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973.

³⁹ En el artículo 23 del Proyecto, reverse del folio 11 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973, se indican cuáles se constituyen un incumplimiento insalvable, así:

- a) Abandono de la ejecución del proyecto por parte del adjudicatario



3.2.2. Disposiciones generales de las garantías de cumplimiento para la ejecución de los proyectos

El adjudicatario deberá constituir una garantía de cumplimiento por un valor del 10% del valor de la oferta. Esta garantía se hará efectiva cuando⁴⁰:

- i) El adjudicatario no actualice el valor de la garantía por retrasos informados por el auditor.
- ii) El retraso en la ejecución del proyecto sea mayor o igual al 50% del plazo previsto en el cronograma del proyecto.
- iii) El auditor concluya que el adjudicatario abandonó el proyecto.
- iv) El auditor advierta que el adjudicatario no corrigió las desviaciones presentadas en los informes previos.
- v) A la terminación del proyecto, el auditor informe que el proyecto no cumple con las características técnicas especificadas en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural.

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

Esta Superintendencia destaca que mediante el Proyecto se busca principalmente desarrollar los procesos de selección y así adjudicar y ejecutar proyectos de infraestructura de gas contenidos en el Plan de Abastecimiento de Gas Natural.

No obstante, llama la atención de esta Superintendencia el numeral a) del artículo 10 del Proyecto, en el que se especifican los requisitos para poder participar en los procesos de selección, así:

"(...)

a) *El proponente deberá demostrar experiencia relacionada con la construcción de proyectos de infraestructura de valor similar al valor estimado del proyecto ob*
proceso de selección.

"(...)" (Destacado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, y con el fin de disminuir las barreras de entrada a la participación en los procesos de selección, se echan de menos otras alternativas para demostrar la idoneidad de los proponentes, diferentes a la referida en la cita

⁴⁰ Cfr. Anexo 3 del Proyecto. Folio 15 de la carpeta pública No. 01 del expediente 16-246973.



cual se limita al requisito de tener experiencia medida únicamente con "el valor si estimado del proyecto". Dicho sea de paso que esta observación se hace en el que la experiencia relacionada se refiere a proyectos vinculados con la con infraestructura de gas, puesto que esa circunstancia no se precisa en el literal artículo 5 del Proyecto.

En este contexto y aunque esta Superintendencia entiende que se trata de infraestructura de gas que por supuesto demandan experiencia e idoneidad, la otras formas de acreditar dicha experiencia, ayudarían a incrementar el número de participantes en los procesos de selección. Así, el regulador podría por ejemplo aspectos tales como el número de proyectos ejecutados o que el proponente ha diversos proyectos cuyos valores totalizados estén próximos al valor estimado entre otras alternativas regulatorias.

Con la propuesta regulatoria actual, una empresa que nunca haya ejecutado un proyecto de valor similar al que se pretende contratar, podría quedar excluida pese a que su e varios proyectos de menor valor, servirían para acreditar su idoneidad. Así, el mención, podría erigirse como una barrera de entrada de otros competidores iguales para la ejecución del proyecto.

De otra parte, entendemos que en el Proyecto se establecen mecanismos que incentivar a los interesados en ser adjudicatarios de proyectos de infraestructura marco de los procesos de selección. En efecto, esto se desprende del segundo artículo 15 del Proyecto, según el cual:

"La CREG, con base en esta información expedirá una Resolución donde se hará remuneración del adjudicatario del proyecto. En la Resolución que se aprobará se identificarán, entre otros: (...); (ii) el ingreso que recibirá dicho agente en cada los años del periodo de pagos, el cual será igual al [Ingreso Anual Esperado], para el [Periodo Estándar de Pagos]..." (Destacado fuera de texto)

Así, se observa que en la resolución de oficialización de la remuneración del adjudicatario se fija el ingreso "en cada uno de los años del periodo de pagos", de lo cual se trata de una remuneración garantizada y que estaría libre de riesgo. Dicho en otros términos, los usuarios que se benefician⁴² por la ejecución de un proyecto (desarrollado por el adjudicatario) tendrán a su cargo la remuneración del mismo, independientemente que les produzca. Así, por ejemplo, de no existir disponibilidad de gas en un momento determinado, los beneficiarios tendrían que costear, en todo caso, la remuneración de la infraestructura construida para el transporte de gas.

No obstante, esta Superintendencia entiende que a través de la obligación de remunerar a los beneficiarios sean quienes remuneren el proyecto de infraestructura, se crea un incentivo para evitar que dichos proyectos no sean construidos o que no entren en operación op



Por lo anterior, y en el supuesto de que algún proyecto no proporcionara la utilidad calculada en favor de los potenciales beneficiarios, se hace recomendable considere incluir en el Proyecto, mecanismos que mitiguen la obligación de los beneficiarios del proyecto por el periodo inicialmente previsto.

Esto por cuanto uno de los propósitos que se desprenden del régimen de la libre competencia económica (artículo 3 de la Ley 1340 de 2009), consiste en aumentar el bienestar de los consumidores. De esta forma, el incentivo aquí propuesto, si bien es justificable desde la libre competencia económica, también debe armonizarse con los intereses de los consumidores o en este caso, los llamados beneficiarios del proyecto de infraestructura.

5. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo expuesto, la Superintendencia de Industria y Comercio recomienda lo siguiente:

- Modificar el numeral a) del artículo 5 del Proyecto de tal forma que los interesados en participar en algún proceso de selección, puedan demostrar su experiencia e idoneidad con diversas alternativas tales como el número de proyectos construidos o los proyectos ejecutados cuyos valores totalizados estén próximos al estimado del proyecto, entre otras.
- Considerar la posibilidad de incluir en el Proyecto, mecanismos que mitiguen la obligación de los beneficiarios de tener que remunerar la construcción de un proyecto de infraestructura de gas, aun en circunstancias en las que la utilidad inicial de nula.

Atentamente,

JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Elaboró: Julián Antonio Rojas
Revisó: Ismael Beltrán Prado
Aprobó: Jorge Enrique Sánchez Medina



COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)
No RADICACIÓN: E-2017-004073 27/Abr/2017-16 47:58
MEDIO CORREO No. FOLIOS: 5 ANEXOS: NO
ORIGEN SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
DESTINO Germán Castro Ferreira



SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
RAD: 17-84639 -1-0 FECHA 2017-04-24 20:58:34
DEP: 1007 GRUPO DE TRABAJO DE EVE: SIN EVENTO
ABOGACIA DE LA C
TRA: 396 ABOGACIA COMPETENCIA FOLIOS: 5
ACT: 440 RESPUESTA

Bogotá D.C.
1007

Doctor
GERMÁN CASTRO FERREIRA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS - CREG
Avenida Calle 116 No.7-15 Int.2 Ofi 901
BOGOTA D.C. COLOMBIA

CREG 27 APR 2017 15:42

Asunto: Radicación: 17-84639 -1-0
Trámite: 396
Evento:
Actuación: 440
Folios: 5

Referencia: Proyecto de resolución "Por la cual se establecen los procedimientos que se deben seguir para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural"

Respetado Doctor Castro:

En relación con la comunicación indicada en la referencia, radicada con el número 17-084639 del 6 de abril de 2017, la Superintendencia de Industria y Comercio rinde concepto sobre el proyecto de resolución "Por la cual se establecen los procedimientos que se deben seguir para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural" (en adelante el "Proyecto").

Al respecto, esta Superintendencia precisa que, debido a que la solicitud efectuada por la Comisión de Regulación de Energía y Gas- CREG (en adelante la "CREG") se refiere a un alcance respecto del concepto de abogacía de la competencia 16-246973-3 del 8 de noviembre de 2016, en el presente documento únicamente se hará referencia a (i) los cambios declarados en la comunicación 17-084639 del 6 de abril de 2017; y (ii) al artículo 6 del Proyecto, en tanto que el mismo recoge en parte una de las recomendaciones contenidas en el concepto inicialmente expedido por esta Superintendencia.

En los anteriores términos, a continuación se describirá el fundamento legal de la abogacía de la competencia, posteriormente, se enunciarán algunos antecedentes del Proyecto, luego se explicarán los cambios declarados por la CREG y también la modificación propuesta para el nuevo artículo 6 del Proyecto y, finalmente, se presentará el análisis de los mismos desde la perspectiva de la libre competencia económica.



Nuestro aporte es fundamental, al usar menos papel contribuimos más con el medio ambiente



1. Fundamento legal

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, reglamentado por el Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, "...la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir (...)"

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el efecto jurídico que podría derivarse del incumplimiento de una autoridad de regulación de las obligaciones del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 en los siguientes términos:

"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo de regulación por expedición irregular del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo"^{1,2} (Destacado fuera de texto)

2. Sobre algunos antecedentes del Proyecto

El 8 de noviembre de 2016 la Superintendencia de Industria y Comercio emitió concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de resolución "Por la cual se establecen los procedimientos que se deben seguir para ejecutar proyectos del plan de abastecimiento de gas natural mediante procesos de selección"³ (Destacado fuera de texto). En dicho concepto, esta Entidad recomendó:

"(...) - Modificar el numeral a) del artículo 5 del Proyecto de tal forma que los proponentes interesados en participar en algún proceso de selección, puedan acreditar su experiencia e idoneidad con diversas alternativas tales como el número de proyectos construidos o los proyectos ejecutados cuyos valores totalizados estén próximos al valor estimado del proyecto, entre otras.

- Considerar la posibilidad de incluir en el Proyecto, mecanismos que mitiguen la carga de los beneficiarios de tener que remunerar la construcción de un proyecto de infraestructura de gas, aun en circunstancias en las que la utilidad inicial del mismo

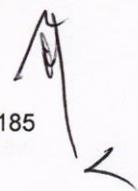
¹ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013

² Cabe destacar que en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 se indica que el regulador deberá explicar en la parte considerativa de la decisión, las razones por las cuales se aparta del concepto de abogacía de la competencia. Igualmente, el Consejo de Estado ratificó, en el concepto del 4 de julio de 2013, que las razones para apartarse del concepto de abogacía deben inscribirse en la parte considerativa del acto administrativo correspondiente

³ Es pertinente destacar que el título del Proyecto objeto de análisis del presente concepto, ya no contiene la parte final "(...) mediante procesos de selección."



Nuestro aporte es fundamental, al usar menos papel contribuimos más con el medio ambiente





sea nula.⁴

3. El Proyecto

3.1. Sobre los cambios declarados en la comunicación 17-084639 del 6 de abril de 2017

De acuerdo con la comunicación 17-084639 del 6 de abril de 2017, la CREG realizó las siguientes modificaciones contenidas en el Proyecto⁵:

- **Inclusión del procedimiento para que el transportador incumbente ejecute en primera instancia y sin proceso de selección, proyectos del plan de abastecimiento embebidos en su sistema de transporte.**
- **Inclusión del procedimiento para ejecutar proyectos generales del plan de abastecimiento de gas natural⁶ a través de mecanismos no centralizados, es decir, sin proceso de selección y sin primera opción para el transportador incumbente⁷.**
- **Obligación de que el adjudicatario se convierta en empresa de servicios públicos hasta antes de que el proyecto entre en operación y como requisito para recibir la remuneración.**
- **Precisiones según las cuales:** i) la contratación de la firma auditora de cada proyecto se efectuará a través de una fiducia que es contratada a su vez por el adjudicatario del proyecto; ii) los pagos a la firma auditora los autorizará la Unidad de Planeación Minero Energética (en adelante la "UPME"); y iii) el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural será el que emita el certificado de entrada en operación de un proyecto.
- **Inclusión de disposiciones sobre el valor máximo que determinará la CREG para cada proceso de selección:** El **parágrafo 2 del artículo 13 del Proyecto** establece que la validez de las ofertas en un proceso de selección para ejecutar un proyecto del plan de abastecimiento de gas natural estará condicionada a que estas no superen un valor máximo de adjudicación. Dicho valor será determinado por la CREG, para cada proceso de selección, con base en información que suministre la UPME. De igual manera se enuncia que la CREG podrá fijar un mecanismo para revelar este valor máximo dentro del proceso de selección⁸.

⁴ Véase el concepto de abogacía de la competencia con radicado No. 16-246973-3.

⁵ Folio 1 de la carpeta pública del expediente 17-084639.

⁶ Los proyectos generales del plan de abastecimiento de gas natural son aquellos "(...) incluidos en el plan de abastecimiento de gas, o en el plan transitorio de abastecimiento de gas natural, adoptado por el Ministerio de Minas y Energía, que no se ejecuten mediante mecanismos centralizados" (Destacado fuera de texto), Artículo 2 del Proyecto, folio 6, anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 17-084639.

⁷ Cfr. Artículo 20 del Proyecto, folio 16, anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 17-084639.

⁸ Cfr. Artículo 13 del Proyecto, folio 16, anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 17-084639.

Dr. César Andrés Rodríguez
Secretaría General de Planeación
www.creg.gov.co | Tel: 312 246 2462



Nuestro aporte es fundamental, al usar menos papel contribuimos más con el medio ambiente

3.2. Sobre el artículo 6 del Proyecto - Modificación del requisito de experiencia para participar en procesos de selección

En el artículo 6 del Proyecto se establecen las condiciones que deben ser satisfechas por los proponentes, para poder participar en los procesos de selección que adelantará la UPME. El literal a) de dicho artículo ha sido modificado para que los proponentes tengan la posibilidad de demostrar su experiencia a través de "parejas de proyectos" ejecutados, cuyos valores sumados sean iguales o superiores al valor estimado del proyecto objeto de proceso de selección. En los términos del Proyecto:

" (...) El proponente deberá demostrar experiencia relacionada con la construcción de proyectos de infraestructura de valor similar al valor estimado del proyecto objeto del proceso de selección. Para esto los proponentes podrán acreditar su experiencia con parejas de proyectos ejecutados cuyos valores sumados resulten en un valor igual o superior al valor estimado del proyecto objeto del respectivo proceso de selección. (...)". (Destacado fuera de texto).

4. Análisis del Proyecto desde la perspectiva de la libre competencia económica

4.1 Sobre el artículo 6 del Proyecto - Modificación del requisito de experiencia para participar en procesos de selección

Sea lo primero destacar la modificación que se introdujo en el Proyecto con fundamento en lo que esta Superintendencia recomendó en el concepto previo de abogacía de la competencia.

Así, frente a la recomendación que sugería habilitar otras maneras para acreditar la experiencia e idoneidad de los proponentes interesados en desarrollar proyectos de infraestructura de gas, el nuevo Proyecto dispone, como ya se mencionó, que:

" (...) El proponente deberá demostrar experiencia relacionada con la construcción de proyectos de infraestructura de valor similar al valor estimado del proyecto objeto del proceso de selección. Para esto los proponentes podrán acreditar su experiencia con parejas de proyectos ejecutados cuyos valores sumados resulten en un valor igual o superior al valor estimado del proyecto objeto del respectivo proceso de selección. (...)". (Destacado fuera de texto).

Esta Entidad recalca que si bien se da un paso importante encaminado a aumentar el número de proponentes o competidores, al permitir acreditar la experiencia mediante la adición de los valores de otros proyectos ya ejecutados por el proponente correspondiente, llama la atención que la manera específica de hacerlo sea a través de "parejas de proyectos".

Sin embargo, en contraste con lo anterior, en el documento soporte adjunto a la solicitud de concepto se explica esta modificación en los siguientes términos:

⁹ Cfr. Artículo 6 del Proyecto, folio 11, anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 17-084639

¹⁰ Cfr. Artículo 6 del Proyecto, folio 11, anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 17-084639





"(...) De otra parte, y con el fin de mejorar la concurrencia como plantea la SiC, se considera adecuado permitir que los participantes de los procesos de selección puedan acreditar su experiencia con dos proyectos ejecutados cuyos valores totalizados resulten en un valor similar al valor estimado del proyecto objeto del respectivo proceso de selección. En la resolución definitiva se incluye este ajuste."
(Destacado fuera de texto).

Como se puede observar, lo propuesto en el artículo 6 del Proyecto y la motivación en el documento soporte que le sirve de sustento, difieren de alguna manera. En efecto, una cosa es que la sumatoria del valor requerido para la experiencia se pueda acreditar con "parejas de proyectos" y otra muy distinta es que dicha sumatoria se realice mediante "dos proyectos".

De acuerdo con lo anterior, según la primera interpretación, el proponente debería acreditar el valor de su experiencia con un número de proyectos indeterminado, siempre que se cumpla con la condición de que estos estén agrupados en "parejas". De otra parte, la segunda interpretación, limitaría la posibilidad de acreditar la sumatoria de experiencia a un número de "dos proyectos".

En este orden de ideas, y ante la contradicción antes aludida, lo más conveniente es que se aclare en el artículo 6 del Proyecto, cuál es la interpretación que en efecto eligió la CREG.

Ante la confusión que se deriva de las interpretaciones señaladas, esta Superintendencia dirigirá su análisis para cada una de las mismas, previa la consideración de la regla según la cual, un número plural de competidores es deseable para aumentar el grado de competencia en un mercado.

Así pues, según lo mencionado sobre las posibles dos interpretaciones, esta Superintendencia señala lo siguiente:

- (i) Sumatoria de experiencia en "parejas de proyectos": Aunque para esta Superintendencia, dejar abierta la posibilidad de acreditar la experiencia sin un número determinado de proyectos ejecutados previamente, sería la alternativa más pro competitiva, en línea con lo explicado en el concepto de abogacía inicialmente enviado¹², tal efecto positivo se vería restringido con la extraña condición, de que esa sumatoria deba corresponder a "parejas". Por esta razón, esta Superintendencia recomendará eliminar esta redacción en tanto que por su imprecisión podría terminar generando dificultades interpretativas que terminen por afectar el número de competidores que puedan participar en los procesos de selección.
- (ii) Sumatoria de experiencia con "dos proyectos": Una vez más, para la Superintendencia, un mayor número de competidores garantiza por regla general una competencia más vigorosa y, en principio, puede significar mayores beneficios para seleccionar al mejor oferente.

¹¹ Documento soporte del Proyecto, pág. 161, anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 17-084639

¹² Cf. Concepto de abogacía de la competencia con radicado No. 16-246973-3. Folio 76



Nuestro aporte es fundamental, al usar menos papel contribuimos más con el medio ambiente



Ahora bien, sin que la CREG haya expuesto en la documentación soporte las razones por las cuales esa competencia se garantizaría con "dos proyectos", para la Superintendencia no resulta evidente si ese número de proyectos se requiere o no por razones de capacidad financiera e idoneidad técnica. Dicho en otras palabras, es posible que lo que la CREG pretenda es exigir que los proyectos sean de alguna importancia, por cuanto con ello se lograría garantizar las capacidades requeridas en contrataciones de esta naturaleza.

Por las anteriores consideraciones, esta Superintendencia recomendará: (i) insistir en que se pueda acreditar la sumatoria de experiencia con un mayor número de proyectos previamente ejecutados; (ii) de requerirse que en efecto que la experiencia deba acreditarse con la sumatoria de **hasta dos proyectos**, será preciso cerciorarse de que tal decisión corresponda a la alternativa menos restrictiva de la libre competencia económica y que además se encuentre debidamente soportada en razones económicas, técnicas, de capacidad financiera o de otra índole, que sean requeridas para garantizar los propósitos buscados con el Proyecto.

4.2 Sobre el parágrafo 2 del artículo 13 del Proyecto - Valor máximo que determinará la CREG para cada proceso de selección

Frente a la disposición del **parágrafo 2 del artículo 13 del Proyecto** ya enunciada, esta Superintendencia considera positivo que se establezca un valor máximo de adjudicación para cada proceso de selección toda vez que esta limitación evita que se adjudiquen proyectos con precios exorbitantes que en el futuro tendrán que pagar los beneficiarios del proyecto¹³ quienes en este tipo de esquemas financian los proyectos. Al respecto, cabe anotar que este propósito se encuentra en armonía con uno de las finalidades que se desprenden del régimen de la libre competencia económica (artículo 3 de la Ley 1340 de 2009) que pretende aumentar el bienestar de los consumidores.

Sin embargo, esta Superintendencia llama la atención sobre lo dispuesto en la última parte del parágrafo 2, según la cual "(...) [e]n resolución aparte la CREG podrá establecer **el mecanismo para revelar el valor máximo dentro del proceso de selección**," (destacado fuera de texto). Al respecto, es preciso advertir que si bien revelar este valor máximo le añade transparencia al proceso, ello no debería anunciarse antes de que se seleccione el adjudicatario, pues de esta manera se puede generar un incentivo a que los oferentes se adhieran a ese valor máximo en detrimento de la eficiencia agregada y los beneficios económicos que podrían derivarse ante la incertidumbre del techo fijado por la CREG. En efecto, la circunstancia de no conocer el valor máximo, implica en estas condiciones, un incentivo para ofrecer el mejor valor posible de cara a aquel valor estimado del proyecto y en concordancia con los costos y eficiencias inherentes a cada competidor proponente.

Además, conocer este valor puede a su vez aumentar el riesgo de que los competidores se coludan mediante la presentación de ofertas fraudulentas que afecten la libre competencia

¹³ Por ejemplo, como beneficiarios de los proyectos pueden identificarse para el caso de las plantas de rogasificación, las regiones del país y, especialmente, los consumidores de gas en ellas ubicados.

económica dentro del proceso de selección. En particular, la OECD ha señalado respecto de la publicación de los presupuestos asignados a contratos en Colombia que¹⁴:

" (...) Este requisito no deja de ser problemático ya que la publicación de este tipo de cifras monetarias proporciona información valiosa a todos los oferentes interesados, estén o no involucrados en una colusión, ya que de este modo disponen del precio más alto aceptable por la unidad de adquisiciones. Sin esta información, los oferentes se hubieran visto obligados a establecer de manera independiente los precios que estuvieran dispuestos a aceptar. Además si hay colusión presente, conocer el precio máximo puede llevar a que las ofertas fraudulentas suban aún más. Revelar el presupuesto para un contrato elimina cualquier pequeña incertidumbre que pudiera quedar para que las compañías involucradas en la colusión realicen su actividad ilegal. (...) " (Destacado fuera de texto).

En el mismo contexto la OECD ha señalado que:

" (...) Es sabido que la transparencia es un requisito clave de los procedimientos de adquisición pública en Colombia, como lo es en muchos otros países. La transparencia tiene por fin permitir la máxima participación y competencia en las licitaciones públicas y disuadir la corrupción. No obstante, existe con frecuencia una tensión entre promover la transparencia por un lado y maximizar la competencia y disuadir la actividad colusoria por otro. Es necesario un delicado equilibrio de objetivos y prácticas políticas para alcanzar las dos metas inseparables de transparencia y de obtención del mayor rendimiento del valor del dinero en todos los procesos de contratación pública. Es por ende crucial establecer la oportunidad, el grado y el público adecuados para la apertura de información con el fin de tratar de equilibrar óptimamente los objetivos y los riesgos en conflicto. (...) " ¹⁵ (Destacado fuera de texto).

Por lo anterior, esta Superintendencia recomendará: (i) eliminar la parte final del parágrafo 2 del artículo 13 del Proyecto o modificarla de tal manera que la revelación del valor máximo se haga solo una vez se haya adjudicado el proyecto; (ii) si la razón por la cual se pretende publicar esta información relacionada con el valor del proyecto antes de la adjudicación del mismo, responde a una necesidad particular de promover la transparencia del proceso de selección, la CREG deberá evaluar otras alternativas que armonicen esta intención con la necesidad de promover la libre competencia económica en el mismo.

4.3 Sobre el artículo 20 del Proyecto - Ejecución de proyectos generales del plan de abastecimiento de gas natural

Con el fin de contextualizar el presente análisis, cabe traer a colación la definición de los "proyectos generales del plan de abastecimiento de gas natural" según la cual, estos proyectos son aquellos que se encuentran:

¹⁴ OECD (2014) Combatiendo la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en Colombia. Pág. 46.

¹⁵ *Ibidem* Pág. 47.





"(...) incluidos en el plan de abastecimiento de gas, o en el plan transitorio de abastecimiento de gas natural, adoptado por el Ministerio de Minas y Energía, que no se ejecutan mediante mecanismos centralizados." (destacado fuera de texto).

En este orden de ideas, también conviene recordar que los proyectos ejecutados mediante "mecanismos no centralizados" se refieren a aquellos que se adelantan "(...) sin proceso de selección y sin primera opción para el transportador [incumbente]"¹⁶.

En el contexto de lo señalado, esta Superintendencia entiende que a través del inciso 1 del artículo 20 del Proyecto, se le otorga preferencia a la posibilidad de adjudicar proyectos sin necesidad de adelantar en primera instancia un proceso de selección o un "mecanismo centralizado", para usar el lenguaje del Regulador.

Por su parte, en el párrafo 1 se señala que se "podrán" aplicar los mecanismos centralizados, es decir, procesos de selección, cuando se califique un proyecto como "prioritario"¹⁷ y siempre que no se hubiere iniciado su ejecución dentro de los 12 meses siguientes a la adopción del plan de abastecimiento que corresponda.

Esta Superintendencia entiende que el inciso 1 del artículo 20 se refiere a proyectos no prioritarios y que, por lo tanto, no se ve en estos la necesidad de adjudicarlos y ejecutarlos "oportunamente", como sí se requiere para los que son considerados prioritarios, los cuales, con fundamento en diversos criterios que tiene en cuenta la UPME, son cruciales para el abastecimiento de gas en el país. En contraste, es de suponerse que respecto de los no prioritarios, no se predica tal grado de importancia.

Una vez más, esta Entidad reitera la importancia de la regla de competencia económica según la cual, un mayor número de competidores es preferible para aumentar la presión competitiva para que así el Estado, en este caso la UPME, cuente con el mayor número de oferentes posible que le permita seleccionar la mejor alternativa disponible en el mercado. Sin recurrir a complejas explicaciones económicas sobre el particular, la experiencia y la teoría económica en general, documentan que la rivalidad por un mercado, como es el de hacerse adjudicatario de un proyecto de infraestructura de gas, fuerza a los competidores a hacer las mejores ofertas posibles.

Ahora bien, ni los documentos enviados con la solicitud, ni en el Proyecto, se observa una explicación jurídica o económica que permita a esta Superintendencia comprender las razones por las cuales se requiere exonerar a los proyectos no prioritarios de los procesos de selección competitivos. Esto, al margen de la forma de financiación de los mismos o de lo cruciales o no que resulten para el país, toda vez que, desde la óptica del derecho de la libre competencia económica, el bienestar de los consumidores, quienes en este tipo de proyectos asumen los costos de los mismos¹⁸, merecen también protección.

¹⁶ Folio 1 de la carpeta pública del expediente 17-084639

¹⁷ Se establece en el artículo 2 del Proyecto que los proyectos prioritarios del plan de abastecimiento de gas natural son aquellos "...incluidos en el plan de abastecimiento de gas, o en el plan transitorio de abastecimiento de gas natural, adoptado por el Ministerio de Minas y Energía, que la UPME considera necesario ejecutar mediante mecanismos centralizados con el fin de asegurar su entrada en operación oportuna." Folio 8, anexo en CD en folio 2 de la carpeta pública No. 01 del expediente 17-084639

¹⁸ Si bien es cierto que la CREG realiza la aprobación de las tarifas, por medio de las cuales los agentes recuperan el costo de sus inversiones en infraestructura, bajo criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, etc.



Nuestro aporte es fundamental, al usar menos papel contribuimos más con el medio ambiente

En estos términos, bien conviene recordar una de las advertencias de la OECD en relación con el uso de procedimientos **no competitivos** en Colombia, contenidas en el informe "Hacia una Contratación Pública Eficiente en Colombia", según el cual¹⁹:

"El uso extensivo de métodos no competitivos para la adjudicación de contratos debe ser abordado para crear un campo de juego abierto y equitativo para los proveedores, también para incrementar la eficiencia. Aproximadamente 3 de cada 5 contratos en Colombia son adjudicados mediante contratación directa, omitiendo los beneficios de la competencia efectiva; esta práctica prevalece particularmente en el nivel regional. Se prevén esfuerzos para mejorar este resultado a través de mejores análisis y recolección de datos, planeamiento previo y estudios de mercado, y la expansión de los acuerdos marco. Colombia Compra Eficiente también está tomando medidas para estandarizar y proteger el proceso de subasta para asegurar justicia y transparencia."²⁰ (Destacado fuera de texto).

De acuerdo con las anteriores consideraciones y, se insiste, en ausencia de explicaciones jurídicas o económicas que justifiquen la alternativa regulatoria de no utilizar un proceso de selección competitivo, puede resultar muy ilustrativa la alternativa preferida por la Ley 1508 de 2012 (APP), en el sentido de optar por procesos competitivos en la selección de "iniciativas privadas que no requieren desembolsos de recursos públicos"²¹ a través de los cuales se garantiza la presencia de presiones competitivas. En efecto, en los artículos 19 y 20 de la ley citada, se establece un mecanismo de selección de tipo escalonado que, ni siquiera tratándose de una iniciativa privada y libre del "originador de un proyecto", priva al Estado de la posibilidad de invitar (art. 20 / Ley 1508 de 2012) a terceros a que concurren por el mercado y presenten sus mejores ofertas.

Por último, cabe señalar que, aprovechando que se trata de proyectos no prioritarios y respecto de los cuales el país tendría menos interés y afán por ejecutarios, bien cabría darle la posibilidad a que los mismos se adelanten mediante procesos competitivos.

De acuerdo con lo anterior, esta Superintendencia recomendará modificar el artículo 20 del Proyecto para que se "ejecuten" los proyectos generales del plan de abastecimiento de gas natural mediante procesos de selección competitivos, según lo explicado.

5. Recomendaciones

De acuerdo con lo expuesto, la Superintendencia de Industria y Comercio **recomienda** a la CREG:

- En relación con el artículo 6 del Proyecto: (i) eliminar la redacción según la cual la

¹⁹ no evita que se esté privando a los consumidores de los beneficios y eficiencias de un proceso competitivo. Véase por ejemplo el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

²⁰ Véase el concepto de abogacía de la competencia con radicado No. 17-8112-5.

²¹ OECD (2016), Towards Efficient Public Procurement in Colombia. Making the Difference. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris. Págs. 8-10. Traducción propia. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/towards-efficient-public-procurement-in-colombia_3789264252103-en/page11 <última consulta: 24 de abril de 2017>.

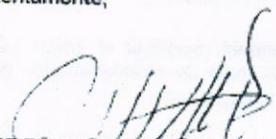
²² Cfr. Artículo 19 de la Ley 1508 de 2012.

experiencia en proyectos debe acreditarse con la sumatoria de "parejas de proyectos"; y (ii) - a) insistir en que se pueda acreditar la sumatoria de experiencia con un mayor número de proyectos previamente ejecutados; o en su defecto (ii) - b) de requerirse que en efecto la experiencia deba acreditarse con la sumatoria de hasta "dos proyectos", cerciorarse de que tal decisión corresponda a la alternativa menos restrictiva de la libre competencia económica y que además se encuentre debidamente soportada en razones económicas, técnicas, de capacidad financiera o de otra índole y que sean requeridas para garantizar los propósitos buscados con el Proyecto.

- En relación con el parágrafo 2 del artículo 13 del Proyecto: (i) eliminar la parte final de esta disposición o modificarla de tal manera que la revelación del valor máximo se haga solo una vez se haya adjudicado el proyecto; (ii) si la razón por la cual se pretende publicar esta información relacionada con el valor del proyecto antes de la adjudicación del mismo, responde a una necesidad particular de promover la transparencia del proceso de selección, la CREG deberá evaluar otras alternativas que armonicen esta intención con la necesidad de promover la libre competencia económica en el mismo.
- Modificar el artículo 20 del Proyecto para que se "ejecuten" los proyectos generales del plan de abastecimiento de gas natural mediante procesos de selección competitivos, según lo explicado.

Esta Superintendencia agradece a la CREG que, al momento de expedir la regulación en cuestión, se remita copia electrónica de la misma al correo ibeltran@sic.gov.co. Lo anterior con el fin de permitir a la Superintendencia hacer un seguimiento de la normatividad vigente, además de favorecer los mecanismos de cooperación interinstitucional que ayuden a alcanzar objetivos de vigilancia y regulación comunes, que garanticen la libre competencia, el bienestar de los agentes y la eficiencia económica.

Atentamente,


JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA
SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Elaboró: Julián Arriaza Rivas
Revisó: Tomasa Beltrán Prado
Aprobó: Jorge Enrique Sánchez Medina