



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**LIBERACIÓN DEL PRECIO DE GAS
NATURAL COLOCADO EN PUNTO DE
ENTRADA AL SISTEMA NACIONAL DE
TRANSPORTE
-Resultados Proceso de Consulta-**

DOCUMENTO CREG-062
14 de agosto de 2013

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

Tabla de contenido

1. ANTECEDENTES.....	3
2. COMENTARIOS.....	4
2.1 Marco comercialización de gas en Colombia.....	4
2.2 Mercado Monopólico y/o Posición de Mercado.....	11
2.3 Estructura del Mercado Colombiano.....	16
2.4 Falta de soporte empírico.....	19
2.5 GECELCA – Ajustes de contratos por cambio de la regulación.....	19
Observación	20
3. PROPUESTA.....	20
4. ANÁLISIS EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 1340 DE 2009...	21



**LIBERACIÓN DEL PRECIO DE GAS NATURAL COLOCADO EN PUNTO
DE ENTRADA AL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTE
-Resultados Proceso de Consulta-**

1. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución 097 de Agosto 24 de 2012 "Por la cual se ordena hacer público un proyecto de resolución de carácter general "Por la cual se libera el precio para el gas natural colocado en Punto de Entrada al Sistema Nacional de Transporte" ", se sacó a comentarios la propuesta correspondiente por un término de 15 días hábiles.

El citado acto administrativo, se profirió con base en los siguientes aspectos:

Teniendo en cuenta las disposiciones contenidas dentro de la normativa y actos administrativos proferidos tanto por el Ministerio de Minas y Energía, así como la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, se implementó y desarrolló el esquema de comercialización del gas natural para el periodo de atención que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2013.

La CREG por su parte, efectuó los análisis que fundamentan las medidas que se adoptan en esta Resolución relacionadas con el precio del gas natural, los cuales están contenidos en el Documento CREG-054-2012. De otra parte se observa que la liberación de precios en boca de pozo ha sido anunciada por la Comisión como una posibilidad desde 1995.

El precio del gas en el mercado, en sí, no constituye un elemento del Contrato de Asociación Guajira, aunado al hecho que las partes pactaron previsiones relacionadas con fluctuaciones del precio del gas, con lo que se observa que de manera voluntaria, se previeron las consecuencias que de esa situación se pueden derivar.

Cuando un solo agente tiene el derecho único de explotación de todos los reservorios en un mercado, se afirma que hay un monopolio de stock. Aun así, el precio bajo una estructura de mercado monopólica no necesariamente es más alto que bajo un mercado en competencia.

En la medida que la firma en un ambiente de competencia agota más rápido el stock de reservas el costo de oportunidad de producción aumenta.

En el largo plazo el monopolista venderá un mayor volumen en la medida que debe compensar por los menores niveles de producción al inicio de la etapa de producción. Este aplanamiento de la senda de precio en el largo plazo es por efecto de la elasticidad de la demanda. En el largo plazo la demanda que enfrenta el monopolista es muy elástica.

En Colombia no hay ni han existido todas las condiciones de mercado monopólicas.

El marco institucional definido en el Decreto 1760 de 2003 cambió la estructura del mercado *upstream* (por su denominación en inglés) y la entrada de nuevos agentes puede generar competencia en el mediano plazo.

Ecopetrol ha incursionado a la bolsa de Nueva York y coloca acciones en el mercado, lo cual conlleva a contar con contratos de venta de gas en firme para activar las reservas actuales, mantener un esfuerzo exploratorio para reposición de reservas y mantener el flujo de caja de la compañía. Esto conforme a la teoría económica de recursos agotables y no renovables expuesta en el documento CREG 054 de 2012 y el comportamiento de la industria a nivel mundial limitan su posición dominante en el mercado Colombiano.

Con base en lo anterior, se realizó la siguiente propuesta:

A partir de la entrada en vigencia del correspondiente acto administrativo, el precio para el gas natural colocado en cualquier Punto de Entrada al Sistema Nacional de Transporte será libre.

Se establece que hasta el 31 de diciembre de 2013, la comercialización del gas natural de los campos cuyo precio entra a régimen de libertad conforme al presente artículo, se efectuará según las reglas establecidas en la Resolución CREG 118 de 2011, y aquellas que la han aclarado y modificado.

Así mismo a partir del 1 de enero de 2014, la comercialización del gas natural se efectuará conforme a las reglas que la Comisión establezca para el mercado mayorista de gas natural.

Lo anteriormente expuesto no aplican para el gas producido en el campo de Opón, teniendo en cuenta el volumen de producción contractualmente referenciado a él.

La Resolución regirá a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

2. COMENTARIOS

2.1 Marco comercialización de gas en Colombia

ALFAGRES, GYPTEC, ALUMINA, CRISTAR, FAMILIA, GOOD YEAR, CRISTALERIA PELDAR, SIDERURGICA DEL NORTE SIDUNOR S.A., SIGRA, DIANCO, PAPELSA, ORGANIZACIÓN CORONA, INDUSTRIAS DEL MAIZ, GYPTEC Y EMMA

Considera absolutamente necesario para que la demanda de gas pueda pronunciarse concretamente sobre la conveniencia o inconveniencia de la liberación del precio de gas del campo de la Guajira, que la CREG haga conocer públicamente antes o simultáneamente la propuesta de la nueva política regulatoria sobre la comercialización de gas a partir del periodo de transición.

Es decir, opina y comedidamente le solicitan a la CREG emitir y dar a conocer a los agentes de manera integral el nuevo marco global de comercialización de este combustible. El tratamiento que se le dé a la regulación del precio del campo de la Guajira debe verse en forma integral dentro del marco total de comercialización de gas y mientras este no se conozca no es posible en forma aislada evaluar la conveniencia o inconveniencia de esta medida.

En consideración a lo anterior, solicita que no se lleve a cabo la liberación del campo de gas de la Guajira ya que la consideración de esa propuesta solamente puede efectuarse si se evalúa como parte integrante de todos y cada uno de los elementos del nuevo marco de comercialización de gas.

NATURGAS

El primero se relaciona con la expedición del marco de comercialización mayorista y definitiva. El marco definitivo establecerá reglas para la formación del precio de venta, el cual deberá coordinarse con las decisiones para la oferta que en la actualidad es regulada y que se propone, en el proyecto de Resolución, que a futuro sea libre. Es imposible comentar articuladamente un proyecto tan sensible si no se conocen las reglas que definirán la manera como se pone el gas en el mercado. Es importante resaltar la necesidad de contar con la metodología definitiva, en atención a que si bien el ejercicio de lo regulado por la resolución CREG 118 de 2011 permitió transar aproximadamente 170 GBTU (proveniente de Cusiana y Cupiagua) y más de 100 GBTU (en el punto de Ballenas), quedaron cantidades sin contratar que están a la espera de la señal definitiva.

ISAGEN

Creación de las condiciones necesarias para generar un mercado competitivo. Por tal motivo ISAGEN, considera pertinente que se revise de manera integral el régimen de precios de los campos productores de gas natural, de tal manera que se reduzca la asimetría y se den las reglas para la comercialización de gas en toda la cadena de valor, lo cual contribuiría a aclarar el panorama de este energético en el largo plazo.

ANDI

Definir a la mayor brevedad el esquema de comercialización del gas a partir del 2014, asegurando la contratación bilateral de largo plazo que permitirá dar viabilidad a los proyectos de ampliación o de creación de nuevas industrias manufactureras.

ASOCIACION COLOMBIANA DEL PETROLEOS – ACP Y ECOPETROL

Creemos que la discusión de la liberación de precio de Guajira está altamente ligada con la estructuración del marco regulatorio de largo plazo para la comercialización de gas natural y en ese sentido consideramos que debe ser coherente con lo que la CREG proponga como marco regulatorio definitivo de comercialización de gas natural.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y COMUNICACIONES

Considera que las distorsiones en el mercado colombiano de gas ocasionadas por la concentración de oferta en la producción, y que no están incluidas en el análisis que hace la Comisión en el Documento soporte CREG 054 de 2012, son debidas a que la regulación vigente sobre la comercialización desde la producción presenta fallas estructurales, las cuales se señalan a continuación:

- Alta concentración de la oferta que conlleva a ejercicio de poder de mercado por parte de los productores-comercializadores, lo cual, no incentiva a estos agentes de oferta a suministrar las cantidades, productos y tipos de contrato que necesitan los agentes de la

demanda. Particularmente, las condiciones del mercado de suministro de gas en Colombia son fijadas discrecionalmente por el productor en un escenario de escasez de oferta.

- Asimetría en la asignación de gas entre campos con precio máximo regulado y campos con precio libre, dada la asignación administrada del campo Guajira en los términos del Decreto MME 2100 de 2011 y el esquema de mercado previsto para campos con precio libre.
- La ausencia de contratos estándar para cada tipo de productos de suministro (firme, interrumpible) que puedan ser fácilmente transados.
- La falta de información sobre variables operativas y comerciales del mercado, lo cual, generan ineficiencia en las decisiones de inversión de los agentes.

EMGESA

Es necesario que haya claridad sobre el esquema de comercialización definitivo y operación de GNL, mecanismo completo de la forma en la que operaría comercialmente el mercado de gas incluyendo, mercado secundario y gestor de gas, de tal forma que se aclare la forma en la que se articulan los aspectos mencionados que son fundamentales para un adecuado desarrollo y operación del sector de gas natural.

CELSIA

Se considera adecuado avanzar en este camino, sin embargo, se debe evaluar que la liberación del precio ocurrirá en un momento en que no se tiene definidas reglas para la comercialización de largo plazo que regirá para el GN, se requiere concluir y despejar el panorama de las terminales de Gas Natural Importado y la confiabilidad; incluso es necesario disponer de la regulación de transporte de GN en donde se permita la competencia entre los distintos campos mediante la implementación de hubs o swaps de cantidades entre los distintos agentes compradores.

EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN – EPM

Las condiciones del mercado que podrían afectar las reglas de liberación de dicho precio, entre las cuales está el conocer los precio del gas de exportación para dar señales al mercado, esquema de confiabilidad en lo referente a las condiciones de comercialización del gas de importación, la estandarización de contratos, y especialmente el esquema de comercialización de gas definitivo que operará desde el 01 de enero de 2014. Estos temas no definidos aún, generen incertidumbre sobre cómo operaría esta liberación de precios frente a un escenario futuro de disponibilidad de suministro de gas, y deberían ser abordados conjuntamente, de tal forma que se tenga una solución completa para la comercialización de general en el largo plazo.

Por lo anterior, sobre la propuesta regulatoria solicitamos a la Comisión que la expedición de esta norma se haga de manera integral con los demás temas mencionados anteriormente y en especial, con un mecanismo de comercialización eficiente que garantice el acceso al gas por tipo de demanda y evite asimetrías en las reglas de comercialización particularmente, ante situaciones de escasez.

TGI GRUPO DE ENERGÍA DE BOGOTA

TGI considera que los impactos de la propuesta solo pueden ser evaluados en el contexto de los mecanismos y procedimiento de comercialización a establecer la CREG en el cumplimiento del Decreto 2100/11. En este sentido la liberación propuesta del precio del gas natural colocado en punto de entrada al sistema de transporte no contribuirá al desarrollo del mercado si no se acompaña con las reglas de comercialización y su articulación con el resto de la oferta. Solicitan que los comentarios a las dos resoluciones se desarrollen simultáneamente con los comentarios a la propuesta de los mecanismos y procedimientos de comercialización.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS GENERADORAS

El esquema de comercialización de largo plazo tome en consideración las condiciones definidas en la Resolución CREG -118 de 2011 para efecto de determinar la alternativa de comercialización, de tal forma que la realización de una subasta sólo sea posible siempre y cuando las Solicitudes de Compra sean mayores que el Potencial de Producción Disponible para la Venta para cada uno de los campos que ofertan. La experiencia del período de transición indica que las negociaciones bilaterales arrojaron precios consistentes con los fundamentales del mercado, exceso de oferta, y permitieron asegurar asignaciones eficientes.

Solicita se tomen en consideración los siguientes aspectos:

- Revisar las condiciones de participación de ECOPETROL S.A. como demanda (refinerías) en el esquema de comercialización.
- Definir las condiciones de participación de los distribuidores - comercializadores cuando para efecto de la comercialización de gas natural se realicen subastas, de tal forma que estos agentes no tomen posiciones especulativas por su característica de demanda esencial, y dada la condición de pass-through de las tarifas.
- Definir que los períodos de comercialización de gas converjan con los plazos de presentación de contratos para el respaldo de las Obligaciones de Energía en Firme para el Cargo por Confiabilidad.

GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DEL CARIBE S.A E.S.P.

Sugerimos que la liberación del precio de gas sea complementada y armonizada con la expedición simultánea de las normas asociadas al nuevo esquema de comercialización de gas en el largo plazo, la estandarización de contratos, la creación del mercado secundario de gas, el gestor de mercado, las señales de expansión e interconexión de los gasoductos actuales que permita disponer de una señal de precio de mercado para el gas natural, así como el esquema de confiabilidad en el corto plazo.

La propuesta requiere complementarse con la expedición conjunta de la normatividad que contenga el modelo de comercialización y funcionamiento del mercado de gas natural, en un plazo muy corto. En la definición de este esquema recordamos que sería conveniente que se revisará la incidencia de la participación de ECOPETROL como demanda a través de sus filiales (refinerías) al momento de hacer los balances demanda-oferta, así como la conveniencia de la participación de los distribuidores (con obligación de contratación en firme por ser demanda esencial) en el mecanismo de comercialización de largo plazo, los cuales tienen disposición a pagar un mayor valor por ser un costo "pass-through".

GECELCA observa adecuado el mecanismo propuesto en la medida que su implementación coadyuve a la eliminación de las deficiencias del sector gas que permitan una reducción importante del precio, sin embargo, es imperativo que no se produzca un efecto contrario ante la situación de estrechez en el balance oferta - demanda nacional, que permita a Colombia situarse como potencia energética buscando la eficiencia y competitividad.

Consideramos que una solución aceptable es que la comercialización de gas en el largo plazo se realice mediante procesos de contratación simultáneos de toda la oferta con la participación obligatoria de toda la demanda industrial y térmica en igualdad de condiciones y definición de nodos de transacción de gas natural, lo cual eliminaría las distorsiones del mercado asociadas al déficit de infraestructura interna de transporte que reduce el libre acceso de la demanda a cualquier campo de gas natural.

GAS NATURAL

Es necesario que dicha liberación se analice a la luz de un marco regulatorio para la comercialización mayorista que sea previamente conocido, considerando los efectos que tendrán las decisiones que la Comisión debe tomar en el corto y mediano plazo.

Definición de las alternativas para la adquisición de gas por parte de la demanda térmica especialmente, para las plantas térmicas del interior del país, para garantizar el abastecimiento de combustible y para cumplir con las OEF para el cargo por confiabilidad.

Esta condición es necesaria para evitar que la demanda de gas de las plantas térmicas bajo condiciones de comercialización que no son las adecuadas para estos agentes (en términos del nivel de TOP y duración de los contratos), afecte el precio de asignación de gas para la demanda no térmica.

Como se comentó ante la propuesta de financiación de las inversiones de regasificación, la asignación de costos de estas plantas debe revisarse para que sean asumidos por cada segmento de demanda en función de los beneficios percibidos.

• Estructuración del mercado mayorista de gas

A partir del 2014 las reglas de comercialización mayorista deben dar lugar a una oferta de gas en firme asignada a precios eficientes, empleando el mecanismo más idóneo para la asignación de cantidades en función del balance entre oferta y demanda. Así mismo, el nuevo esquema de comercialización debe desincentivar al ejercicio de poder de mercado por parte de los agentes productores.

En condiciones de superávit de producción de gas en firme, el mecanismo más adecuado para la comercialización de gas debe ser la negociación bilateral bajo el mismo esquema aplicado en la Resolución 118 de 2011.

En caso de que sea necesario realizar subastas en condición de déficit de producción en firme, ante la liberación del precio de Guajira es necesaria la agregación de la producción total disponible para la venta de todos los productores y de todos los campos del país. La alternativa de permitir la fragmentación de los volúmenes de gas entre productores y entre

Sesión No.568

campos, dará lugar a precios muy por encima del precio regulado como se observó en subastas anteriores.

- Estandarización de contratos

Debe conducir a la definición de reglas simétricas que asignen riesgos entre el productor y el remitente de forma consecuente con sus respectivas capacidades de gestión de riesgos.

En particular, la definición de las características del producto en cuanto a la duración de los contratos, y el periodo de planeación en caso de que se realicen subastas en un escenario de que la oferta sea inferior a la demanda.

Así mismo, es fundamental establecer el mecanismo adecuado de indexación de los precios resultantes de los procedimientos de comercialización de la producción, homogéneo para todo el gas comercializador y para los diferentes horizontes de contratación.

- Coordinación entre contratación de suministro y capacidades de transporte

Es necesario asegurar la disponibilidad de capacidad de transporte de forma consistente con la asignación de volúmenes de gas en los procesos de comercialización de gas.

En la medida que haya nuevos puntos de inyección de gas al SNT, se debe garantizar que la infraestructura de transporte se construya de forma oportuna, asignando a los remitentes y a la demanda los riesgos razonables.

- Adopción de medidas que permitan la competencia efectiva entre campos

Bajo las condiciones actuales de fijación de las tarifas de transporte, no se puede desarrollar competencia entre los campos que están en operación y entre estos y nuevos puntos de inyección de gas al sistema.

Se requiere desarrollar un esquema tarifario en materia de transporte que promueva la competencia entre fuentes de suministro, y que incentive la entrada oportuna de las inversiones en expansión y confiabilidad, con criterio de mínimo costo.

- Formalización del Operador de mercado

Se debe garantizar la disponibilidad y divulgación de la información acerca de la disponibilidad de volúmenes de suministro y capacidades de transporte en el mercado secundario mediante el operador de mercado.

- Mercados secundario y de corto plazo

La estructuración de los mercados spot y de desvíos, como mecanismos para ajustar las posiciones de los remitentes.

RESPUESTA

Se acepta el comentario de que es necesario tener la regulación del mercado mayorista de gas previo a la entrada de la propuesta objeto de análisis; pues el proceso de liberalización de gas a boca de pozo en la Guajira está encaminada a que la actividad de comercialización tenga un proceso de formación de precios eficiente, donde se hace necesario liberar el precio del gas natural en todas las regiones del país, con el efecto que la definitiva de la Resolución CREG 113 de 2012 se realice en todo el territorio nacional y con el objeto de tener un mercado realmente competitivo.

Por tal motivo la CREG, ha trabajado en la resolución sobre comercialización mayorista muy de la mano con la resolución de liberación de los precios en la Guajira, por lo tanto en la definitiva de la Resolución CREG 113 de 2012, encontrarán las respuestas al marco y esquema de comercialización mayorista de gas.

Por esto la comisión adoptara la liberación de precios una vez se apruebe las reglas del funcionamiento para el mercado mayorista de gas. Así mismo, es importante anotar que los comentarios respecto a la Resolución 113, no son parte de esta consulta pero conforme a las reglas del mercado mayorista de gas, la comisión ha regulado las condiciones para la oferta de gas de una forma estándar, para lo cual es necesario que todos los campos del país deban tener precio libre y se contará con un gestor del mercado que agregará y centralizará toda la información requerida por los actores del mercado.

En relación con la inquietud planteada frente a la definición, para que los períodos de comercialización de gas converjan con los plazos de presentación de contratos para el respaldo de las Obligaciones de Energía en Firme para el Cargo por Confiabilidad, este es un tema que no es objeto de análisis respecto de la propuesta puesta en consulta.

2.2 Mercado Monopólico y/o Posición de Mercado

ALFAGRES, GYPTEC, ALUMINA, CRISTAR, FAMILIA, GOOD YEAR, CRISTALERIA PELDAR, SIDERURGICA DEL NORTE SIDUNOR S.A., SIGRA, DIANCO, PAPELSA, ORGANIZACIÓN CORONA, INDUSTRIAS DEL MAIZ, GYPTEC Y EMMA

A) La defensa que tiene la demanda

Las firmas reconocen que la demanda de gas es elástica con respecto al precio de gas en el mediano y largo plazo, sin embargo, esa elasticidad va a depender de dos aspectos fundamentales: la competitividad técnica y económica de los sustitutos del gas natural y el conocimiento que la demanda tenga del precio del gas en ese mediano y largo plazo. Adicionalmente, sobre la competitividad de los sustitutos, como se indicó previamente ésta actualmente es casi nula y el proveedor de la mayoría de ellos es el mismo ECOPETROL. Los sustitutos se utilizan únicamente en el corto plazo con la finalidad de no tener cortes de producción, pero el precio actual y proyectado de ellos hace completamente imposible mantener los niveles de competitividad de la mayoría de los productos a nivel de la industria Colombiana. Sobre el conocimiento por parte de la demanda de los precios en el mediano y el largo plazo ya se manifestó que en Colombia las condiciones de mercado que se da en gas natural son tan insipientes que actualmente

no hay ningún mecanismo de formación de precios, no hay ninguna liquidez en el mercado y ni siquiera hay un sistema de información confiable y público para la demanda.

En conclusión las empresas consideran que el concepto de elasticidad de la demanda de gas al precio aunque teórica no es válido en el mercado Colombiano como elemento para contrarrestar la posición monopolística de la oferta.

b) La competencia en la oferta

El documento de la CREG menciona que se ha estructurado un sistema que motiva altamente la exploración y producción del gas natural en el país y que "La entrada de nuevos agentes genera competencia en el mediano plazo".

Las empresas solicitan a la CREG seguir la línea que permanentemente ha seguido sobre NO regular con base a expectativas. Por más motivación que se haya colocado en las actividades de exploración o producción de gas natural, la verdad es que después de las declaraciones de producción efectuadas por los productores a finales del año pasado, no se conoce ningún descubrimiento ni ninguna declaratoria oficial de ningún campo nuevo de gas. Tan es así, que la Comisión propone el desarrollo de varios proyectos para cubrir los posibles faltantes de gas natural en el mediano plazo. Es decir, la definición de competencia no se daría hasta tanto esos descubrimientos no estuvieran completamente materializados.

c) La actitud del monopolio

Las empresas, se preguntan: ¿Cual podrá ser la posición del monopolista que sabe que la demanda no tiene sustitutos, que no hay formación de precios en el largo plazo, que no hay competencia ni en la oferta ni en la demanda, es decir que en Colombia no hay un mercado maduro de gas y que adicionalmente se propone desarrollar proyectos de importación de gas cuyo precio se estima este por encima de los 10,0 Usd/Mbtu. La realidad es que argumentos como "Aun así, el precio bajo una estructura de mercado monopólica no necesariamente es más alto que bajo un mercado en competencia" "En la medida que la firma en un ambiente de competencia agota más rápido el stock de reservas el costo de oportunidad de producción aumenta" "Adicionalmente en el largo plazo el monopolista venderá un mayor volumen en la medida que debe compensar por los menores niveles de producción al inicio de la etapa de producción", no se consideran válidos, para concluir que el monopolio de la oferta enfrenta fuerzas que lo motivan a regular naturalmente la definición de sus precios.

En consideración a lo presentado en este numeral. Las empresas solicitan que no se lleve a cabo la liberación del campo de gas de la Guajira ya que no se considera que existan las fuerzas dentro de la demanda ni dentro de la oferta que permita regular el monopolio de la oferta.

ASOCIACION COLOMBIANA DEL PETROLEOS Y ECOPETROL

Los considerandos del Proyecto de Resolución no fundamentan de manera precisa las razones de la liberación de precio que adopta el mencionado Proyecto de Resolución. Sugerimos que la liberación de precio debe fundamentarse en que la CREG ha adoptado hasta el año 2013 un marco regulatorio de comercialización de transición, y se encuentra en proceso de estructurar el marco regulatorio de largo plazo para la comercialización del

gas natural por parte de los Productores - Comercializadores, en el cual, el gas se ofrece al mercado y el precio se establece de acuerdo a un ejercicio libre de oferta-demanda, independientemente del proceso de comercialización que se lleve a cabo (subastas, negociación bilateral, etc.) por tal motivo, mantener un precio regulado en cualquier fuente de suministro de gas, evitaría que el mercado establezca la señales de precio adecuadas a la situación de oferta-demanda que éste presente.

Los anteriores argumentos, permitirían una mayor fuerza a la propuesta regulatoria y serían coherentes con los análisis y planteamientos realizados por los diferentes consultores que han trabajado en conjunto con la CREG en los temas de estandarización de contratos, comercialización de gas y mercado secundario y mercado spot.

EMGESA

Teniendo en cuenta la evolución del mercado de gas natural y la entrada de nuevos campos, se considera conveniente la liberación de los campos de la Guajira para reducir las distorsiones de precio que existen en el mercado nacional, las cuales, entre otros factores han conllevado a que existan dos mercados independientes.

Es importante incluir en el análisis y documento de soporte una revisión de la concentración de la oferta y de los eventos coyunturales que han conllevado a las fluctuaciones entre los precios de gas regulados y no regulados, con el fin de tener un mercado que garantice precios competitivos.

TGI GRUPO DE ENERGÍA DE BOGOTÁ

TGI acompaño algunos estudios en los cuales se recomienda liberar el precio al mercado de los campos de La Guajira, con el objetivo de contar con un solo mecanismo de comercialización, disminuir la segmentación en el lado de la oferta y corregir la asignación administrada de dicho gas. Creen que dichas razones siguen siendo válidas, lo que valdría la pena complementar y/o revisar algunas de las consideraciones que expone la CREG para liberar el precio en mención, especialmente la asociada con la situación de poder dominante en la producción, debido a que sigue existiendo un gran jugador, tanto en las tres principales fuentes que abastecen de gas al país, como en la provisión de varios de los combustibles sustitutos al gas.

GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DEL CARIBE S.A E.S.P.

La existencia de una concentración del mercado por parte de ECOPETROL S.A. en el mercado de gas, y entendemos que como empresa económicamente activa en el entorno internacional realiza las gestiones para maximizar sus utilidades a través de la monetización de sus reservas, con el fin de poder continuar creciendo en el negocio de los combustibles a través de nuevas inversiones. Por tanto, consideramos que ante un escenario de liberación del precio de gas en el entorno de competencia actual se debe vigilar estrechamente la comercialización de este combustible por ECOPETROL, en lo relacionado a posibles fraccionamientos de la oferta disponible o participación en la demanda esencial para maximizar sus rentas a través de la elevación del precio de gas.



GAS NATURAL

La Comisión llega al planteamiento señalado, partiendo del supuesto teórico de que cuando hay un solo agente que posee el derecho único de explotación de todos los reservorios en un mercado hay un monopolio de stock, condición que no se cumple en el caso colombiano, en el que el stock está segmentado en varios productores que negocian un mismo reservorio en la porción que le corresponde con diferentes tasas de descuento, sujetos a las decisiones operativas de explotación del campo que son acordadas entre dichas empresas.

Así mismo, plantea que aún con una estructura de mercado monopólica el precio del gas no necesariamente sería más alto que bajo un mercado en competencia, dado que la regulación de cantidades y la optimización del costo de agotamiento en el largo plazo que ejerce el monopolista regula el precio, el cual resulta inferior en un ambiente competitivo por el rápido agotamiento del stock de reservas en este último. En este caso se supone, sin fundamento, que el precio impuesto por el monopolista resultaría inferior al del ambiente competitivo.

No hay razones para suponer que en un ambiente competitivo los productores adoptarían tasas de extracción superiores a la tasa de extracción óptima agotando el recurso más rápido, dado que con ello reducirían el valor presente de su beneficio.

Tanto en el ambiente monopólico como en el competitivo, es el precio de los sustitutos (la elasticidad precio cruzada) y los diferenciales entre las tasas de descuento de los productores, las variables que regulan el precio del gas.

Con los márgenes de competitividad que presenta el gas natural en la mayoría de los usos finales (con excepción de algunos procesos en los que se puede utilizar carbón y aceites recuperados), es claro que los componentes del costo final que no están sometidos a regulación pueden adaptarse hasta apropiarse de la totalidad del excedente del consumidor.

Finalmente, es necesario señalar que los cambios en el marco institucional del up stream (Decreto 1760 de 2003) y la asignación de nuevas áreas de exploración no han originado cambios sustanciales en las condiciones de concentración de la propiedad de las reservas ni de la producción de gas.

En conclusión, la adopción unilateral de las condiciones de negociación del gas o de realización de las subastas, es evidencia suficiente acerca del ejercicio de poder de mercado en la producción de gas en Colombia.

RESPUESTA

Para este análisis, se utilizó la teoría de monopolios de stock la cual dice que las firmas tienden a valorar sus activos que en este caso son las reservas a explotar y que si no generan nuevas reservas, el valor de las empresas tendería a caer y al no ser renovadas la empresa podría perder todo su valor.

Así mismo, las firmas no tienen un real incentivo a enviar señales al mercado de escasez del bien, pues este comportamiento se traduciría nuevamente en una pérdida de valor de la empresa afectando el valor de sus acciones.

Para el caso colombiano se reconoce que Ecopetrol tiene una participación importante en el mercado debido a las estructuras anteriores para exploración y explotación de petróleo en el país, pero en los últimos años las condiciones han cambiado, entrando nuevas empresas al mercado y adicionalmente, desde el año 2007 Ecopetrol entra a cotizar en Bolsa, lo cual genera incentivos a no enviar esas señales de escasez en un mercado para presionar el precio del bien. Si este comportamiento fuera llevado a cabo inmediatamente, el valor de Ecopetrol medido por el precio de su acción caería.

Adicionalmente, el documento mostró que estas empresas tienden a monetizar todas sus reservas para generar un mayor valor de la firma.

Es evidente que en un mercado monopólico el poder de mercado será ejercido dependiendo de la elasticidad precio de la demanda, pero en este caso al ser un mercado de un bien no renovable hace que la función del precio sea creciente y esta a su vez depende inversamente al costo de oportunidad de no monetizar sus reservas. La inclusión del costo de oportunidad en el índice de Lerner elimina la sobrestimación del poder de mercado del mismo en su relación clásica. Esto conducirá a que una tasa de extracción óptima sea inferior a la de un mercado competitivo, en el caso de un monopolio con el 100% de las reservas, agotando el stock de sus reservas en un periodo más largo y a su vez renovándolo, generando así que el precio de un mercado competitivo sea superior en algún momento del tiempo por consecuencia del agotamiento del bien. No obstante es necesario precisar que diferente al Petróleo, en el caso del gas natural, las firmas solo pueden activar reservas asociadas a contratos firmes, lo cual conlleva a un incentivo a incrementar la producción, pues esta está asociada a los contratos

Por todo lo anterior, se concluye que una firma en un monopolio de stock no puede ejercer el mismo poder de posición dominante que en un monopolio de flujo, por lo que en el caso colombiano, Ecopetrol no puede ejercer dicho poder e incrementar los precios en el evento en que se adoptaran las medidas conducentes a la liberalización del precio del gas de Guajira.

2.3 Estructura del Mercado Colombiano

ALFAGRES, GYPTEC, ALUMINA, CRISTAR, FAMILIA, GOOD YEAR, CRISTALERIA PELDAR, SIDERURGICA DEL NORTE SIDUNOR S.A., SIGRA, DIANCO, PAPELSA, ORGANIZACIÓN CORONA, INDUSTRIAS DEL MAIZ, GYPTEC Y EMMA

Consideramos que doce años después del análisis realizado en el 2005, el diagnóstico sobre el mercado Colombiano es que este no solamente continúa inmaduro sino que ha retrocedido en varios aspectos. El acceso a todas las actividades de la cadena cada vez es más limitado para el gran consumidor. Es muy difícil encontrar consumidores que no tengan como comercializador el operador de la zona. El acceso abierto a la infraestructura de transporte fue totalmente limitado mediante la Resolución 171. El número de compradores cada vez se reduce más y, como se mencionó previamente, se limita a los operadores de cada zona. La existencia de comercializadores independientes evolucionó de limitado a casi nulo. Los productores y los operadores de cada zona han impedido que se desarrolle esa actividad tan importante para garantizar un mercado competitivo.

De lo anterior las empresas concluyen que las condiciones del mercado Colombiano que dieron lugar a la no liberación de precios de Guajira se mantienen y en algunos casos muestran mayor inmadurez. En ese sentido no se entiende porque la CREG en esta oportunidad no utilizó la misma línea de análisis empleada en el 2005 sino que soporta sus conclusiones en argumentos como los presentados en el documento CREG - 054. En concepto de las empresas sobre el documento se concentra en soportar, como una de las razones para su propuesta, que la liberación de precios ha sido reiteradamente anunciada a través del tiempo. Sin embargo, como se mencionó previamente, esto no invalida la necesidad de analizar si las condiciones de competencia existentes, y no las que podrían darse en el futuro permiten que dicha propuesta realmente propenda por unos precios del gas natural más eficientes. Esta inmadurez del mercado, ha ocasionado, por ejemplo, que el ministerio de Minas y Energía, prohíba la comercialización minorista hasta tanto no haya competencia mayorista.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS GENERADORAS

1. La expedición del Decreto 1760 de 2003 que pone fin a los Contratos de Asociación para la exploración y producción de hidrocarburos -elemento que fortalecía la concentración de la oferta en Ecopetrol-, y el paso a los Contratos de Concesión que administra la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, y cuya asignación está abierta a cualquier empresa petrolera que desee realizar esta actividad en el país, sin necesidad de asociarse con la estatal petrolera, se constituye en un paso fundamental para la eliminación de una barrera institucional a la entrada, que induce competencia y promueve la de confiabilidad del mercado de gas natural.

2. Los precios resultantes del esquema de comercialización de transición evidenciaron que el precio regulado del gas natural no tiene una relación con los fundamentales del mercado, en la medida que corresponden a un precio muy por encima de los precios acordados en los contratos provenientes de campos con precio libre.

Es conveniente que la Comisión y la ANH aclaren el alcance de los convenios hasta ahora suscritos con Ecopetrol, de tal manera que se aclare las normas que orientan el comportamiento de ésta empresa, cuya participación en el mercado es significativa.

GENERADORA Y COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DEL CARIBE S.A E.S.P.

Considerando que el precio del gas ha tenido una libertad vigilada para la comercialización a través de un precio máximo, el cual siempre ha sido el valor establecido por los productores para cualquier negociación de gas, vemos necesario que antes de liberar el precio se realice un análisis más profundo acerca de las condiciones de participación de la oferta y la demanda, así como el efecto de la infraestructura de transporte en los procesos de comercialización de gas.

La preparación del mercado de gas Colombiano podría consistir en tener la capacidad para responder a este tipo de volatilidades a través de nuevos desarrollos de gas, almacenamientos, mayor transabilidad interna del gas indistintamente de la ubicación del mismo respecto al consumidor y la liquidez del mercado interno para emerger en el externo, como solución a las debilidades actuales de estructura del mercado.

GAS NATURAL

A partir del 1 de enero de 2014, el precio de gas se establecerá para toda la producción del país, de acuerdo con las reglas que la CREG establezca para comercialización mayorista.

Es de suma preocupación que el balance entre oferta y demanda con la información disponible permite visualizar déficits de aprovisionamiento en el mediano y largo plazo, sin que se hayan declarado capacidades adicionales de producción, razón por la cual la libre formación de precios por juego entre oferta y demanda se generará en un ambiente deficitario, con la evidente alza en los precios finales, por encima del PMR.

Se observa que ante la ausencia de una propuesta para la comercialización de gas a nivel mayorista no es posible identificar cuáles serán los efectos de la liberación de Guajira.

Por lo anterior es necesario que antes de que se tome la decisión de liberar el precio de Guajira se divulgue la propuesta del esquema de comercialización mayorista en particular las alternativas de comercialización a aplicar en función del balance oferta y demanda, las características de los contratos estandarizados, las reglas de las subastas en los casos que se definan como el mecanismo idóneo para asignar las cantidades de gas, entre otros aspectos.

RESPUESTA

El mercado colombiano en los últimos años, se ha mostrado una evolución y apertura en la exploración y explotación de nuevos campos; desde el año 2003 cuando a Ecopetrol se le retira la administración de los recursos y estos son administrados desde la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, el mercado colombiano va retirando las asimetrías que existían, mientras Ecopetrol administraba y operaba los campos.

Otra asimetría que deja de existir en los nuevos campos; es la eliminación del requisito de tener un contrato de asociación con Ecopetrol para la exploración y explotación, un ejemplo de ello se da en La Creciente, el cual tiene un 100% de operación por parte de una empresa privada.

La Resolución CREG 118 de 2011, permitió observar que un esquema de liberalización de precios en la Guajira, no generaría incentivos a que las firmas disminuyeran cantidades con el objeto de presionar un alza en el precio; llevando a que éste fuera inferior al regulado y al del sustituto, no ocurriendo lo mismo en el caso del precio del carbón; así mismo las empresas colocaron toda la oferta a la demanda.

Igualmente, con el nuevo marco de oferta y demanda, se creará en el tiempo un equilibrio en el precio, brindando una buena información con una organización del mercado. No quiere decir esto que se tenga que eliminar la señal de escasez del mercado, hecho que es pilar para la existencia de un mercado.

En relación con que el ministerio de Minas y Energía, prohíba la comercialización minorista hasta tanto no haya competencia mayorista, le manifestamos que la normativa que contemplaba esta situación, como lo era el artículo 2 del Decreto 3429 de 2003, fue

declarado nulo, mediante sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, febrero 16 de 2012, Magistrada Ponente María Claudia Rojas Lasso.

2.4 Falta de soporte empírico

EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN EPM

La CREG hace alusión a ciertas teorías económicas sobre los monopolios que operan con recursos agotables este análisis se queda corto y no ayuda a determinar si en efecto las condiciones del mercado actual o las supuestas del 2014 en adelante, dan lugar a la liberación del precio, dado que no incluye medición alguna sobre la estructura del mercado o su grado de concentración de acuerdo con el INH para llegar a conclusiones válidas sobre si existen o no condiciones de competencia en el mercado de gas.

RESPUESTA

En el documento 054 de 2012, en el numeral 2.1. "Aspectos básicos de la producción y exploración de hidrocarburos" se realiza un análisis empírico de cómo se valoran las empresas productoras que se encuentran en el mercado y que evidencian su comportamiento conforme al nivel de reservas, producción y exploración, apartándose de un comportamiento clásico de un monopolio de flujo.

2.5 GECELCA – Ajustes de contratos por cambio de la regulación

Se hace necesario exhortar a la Comisión que los contratos actuales poseen cláusulas de renegociación de contratos ante un cambio regulatorio que implique la liberación del precio del gas natural, lo cual podría colocar en desventaja a los consumidores nacionales y poseedores de contratos del campo Guajira o de aquellos que también usaron esta referencia para definir los precios. Por tanto, sugerimos que en la regulación que se expida se tenga en cuenta la seguridad jurídica de los contratos firmados con anterioridad a la expedición de la regulación.

RESPUESTA

En relación con un contrato que tenga contemplada una cláusula de renegociación del mismo ante un cambio regulatorio, que implique la liberación del precio de gas natural, deberá ajustarse a lo dispuesto en Resolución CREG 089 de 2013, en el sentido de que las cantidades asociadas a estos contratos se negociaran bilateralmente en los tiempos y formas allí establecidos. En caso de no lograrse un arreglo en esta etapa, las partes podrán liquidarlo de mutuo acuerdo, en caso contrario el precio será el promedio ponderado de los precios que se establezcan para el campo Guajira en la subasta.

Ahora bien, en el caso de los contratos que tengan como referencia el precio de la Guajira, el Gestor del mercado calculará el precio promedio del gas del Campo Guajira. Mientras se pone en funcionamiento el gestor del mercado, este precio lo calculará la CREG como entidad y lo publicará en su página web.

Observación

En relación con los comentarios realizados con temas diferentes al que es objeto de análisis en el presente documento, no serán tenidos en cuenta.

3. PROPUESTA

Con base en el análisis presentado, la Comisión recomienda mantener la propuesta inicial, con un ajuste respecto de los contratos con cláusula de renegociación la cual se encuentra enmarcada dentro de los siguientes parámetros.

1. Liberar el precio del gas proveniente de los campos de La Guajira a partir de la entrada en vigencia de la resolución propuesta; pero éste gas se comercializará conforme el esquema de comercialización de gas natural de largo plazo, establecido en la Resolución CREG 089 de 2013.
2. La presente propuesta entrará en vigencia una vez quede en firme el acto administrativo mediante el cual se adopte lo dispuesto en la resolución CREG 089 de 2013.
3. Los contratos con cláusula de renegociación en el evento de un cambio regulatorio que impliquen la liberación del precio de gas natural, tendrán las siguientes alternativas:
 - Ajuste a lo dispuesto en la propuesta la Resolución CREG 089 de 2013, en el sentido de que las cantidades asociados a estos contratos se negociaran bilateralmente en los tiempos y formas allí establecidos.
 - En caso de no cumplirse el postulado anterior, las partes podrán liquidarlo de mutuo acuerdo.
 - Sí no se logra lo anterior, el precio será el promedio ponderado de los precios que se establezcan para el campo Guajira en la subasta.

En el caso que cuenten con precio de referencia el del campo Guajira, se tendrá lo siguiente:

- El Gestor del mercado calculará el precio promedio del gas del Campo Guajira.
- En el caso en que no haya entrado a operar el gestor del mercado, este precio lo calculará la CREG como entidad y lo publicará en su página web.

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

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

Sesión No.568

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.

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

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, SIC

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

OBJETO PROYECTO DE REGULACIÓN: POR LA CUAL SE LIBERA EL PRECIO PARA EL GAS COLOCADO A PUNTA DE ENTRADA AL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTE

No. DE RESOLUCIÓN O ACTO:

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

RADICACIÓN:

Bogotá, D.C. _____

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

1.3	Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.		X		
1.4	Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.		X		
1.5	Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.		X		
1.6	Incrementa de manera significativa los costos:		X		
1.6.1	Para nueva empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados, o		X		
1.6.2	Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.		X		
2ª.	¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:		X		
2.1	Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.		X		
2.2	Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos		X		
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		
3ª.	¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:		x		
3.1	Genera un régimen de autorregulación o correulación.		x		
3.2.	Exige o fomenta el intercambio de información entre competidores o la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de las empresas.		x		
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		