

Mayo 31 de 2022
Bogotá D.C.

Doctor
JORGE ALBERTO VALENCIA MARÍN
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS
Ciudad

Asunto: Comentarios de ANDEG a la propuesta regulatoria contenida en la CREG 226 de 2021

Respetado Señor Valencia:

ANDEG y sus empresas afiliadas reconocemos el esfuerzo de la Comisión en relación con el desarrollo regulatorio de los aspectos comerciales de suministro en el mercado mayorista de gas natural que se plantean en la Resolución CREG 226 de 2021. Al respecto, agradecemos el taller realizado sobre esta propuesta regulatoria que se llevó a cabo el pasado 29 de abril, destacando la importancia de estos espacios en el contexto de la interlocución entre el Regulador y los agentes de la cadena para la construcción del marco regulatorio. En este contexto, a continuación, presentamos los comentarios de nuestra Asociación a la propuesta normativa.

1. Balance oferta/demanda de gas natural.

En primer lugar, nos preocupa la visión del Regulador sobre el rol del gas natural para la generación térmica, en la medida en que el ejercicio de balance oferta/demanda llevado a cabo por la CREG no tiene en cuenta las cantidades de las demandas proyectadas del sector térmico bajo la premisa que "no son demanda esencial". Al respecto, respetuosamente solicitamos considerar la importancia del gas natural, no solo para la generación térmica, sino para el abastecimiento eléctrico del país, desde dos perspectivas; primero, la demanda de gas natural representa cerca del 25% del consumo anual del país en escenarios de hidrología promedio, llegando a picos superiores al 40% de la demanda nacional en coyunturas críticas e hidrología, con lo que el gas natural contribuye a mitigar los riesgos de desabastecimiento de electricidad, cuyas características son las de un servicio público de carácter "...esencial,

obligatorio y solidario, y de utilidad pública...”, acorde a lo definido en la Ley 143 de 1994 (Art 5).

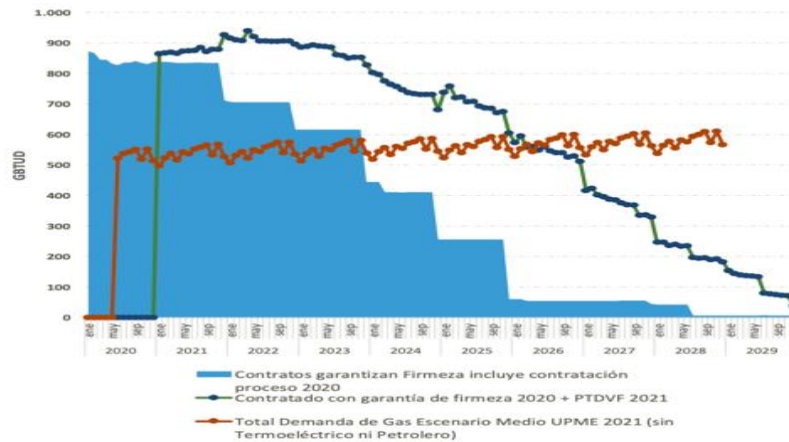
En segundo lugar, observamos que el Regulador no está considerando los lineamientos del Foco 2 de la Misión de Transformación Energética en cuanto al rol de gas natural como energético de transición, en la medida en que la propuesta regulatoria no tiene en cuenta el lineamiento sobre la “Planeación orientada a garantizar el abastecimiento de la demanda, haciendo una revisión además de horizonte de planeación a la demanda potencial de térmicas, industrias y transporte, en el contexto de la entrada de renovables y reducción de emisiones”¹

En el contexto anterior, solicitamos incorporar en los supuestos empleados para el análisis de la Comisión, lo relacionado con la participación de la demanda de gas natural para generación térmica, en los diferentes horizontes de análisis. En adición, vemos adecuado que el balance comercial del que trata la Resolución CREG 226 tenga en cuenta la información más reciente disponible de cantidades de PTDVF y CIDVF para todas las fuentes de suministro, cuya próxima declaración será en el mes de junio de 2022, lo cual, entendemos, es acorde a lo planteado en la propuesta normativa contenida en la Resolución CREG 702003 de 2022², lo que debe contribuir a tener información sobre la situación más actualizada del balance de gas natural, que de por sí, hoy en día presenta déficit en el mediano plazo (Gráfica 1), con lo que, el Regulador podría plantear, incluso, las necesidades de inversión e infraestructura de gas que se requiere en el sistema de gas del país, de forma similar a como se determinan los requerimientos de expansión de generación en el SIN en el contexto de la confiabilidad del suministro eléctrico.

¹ <https://www.minenergia.gov.co/en/cartilla-mision-transformacion-energetica>

² Medidas transitorias- comercialización de suministro en el mercado mayorista de gas natural

Balance Oferta comercial de gas natural versus demanda proyectada de gas natu.



En este mismo contexto y entendiendo la intención de la Comisión de promover la comercialización de nuevas fuentes de suministro a través de esquemas comerciales más flexibles, es importante resaltar que los modelos de inversión que impone el desarrollo de estas fuentes, los cuales son altamente intensivos en capital, requieren una demanda sólida y abundante que apalanque en el largo plazo el crecimiento y mantenimiento de estas fuentes, que como la Comisión lo resalta, utilizan logísticas y tratamientos especiales. De acuerdo a esto, la experiencia internacional, ha demostrado que el desarrollo de Yacimientos no Convencionales y Yacimientos costa afuera (especialmente), se ha dado por una participación activa de la demanda térmica, en donde no solo ha apalancado estas inversiones en el largo plazo sino que ha generado sinergias y eficiencias en competencia para ambos sectores.

2. Articulación normativa entre los lineamientos de política energética y las señales regulatorias.

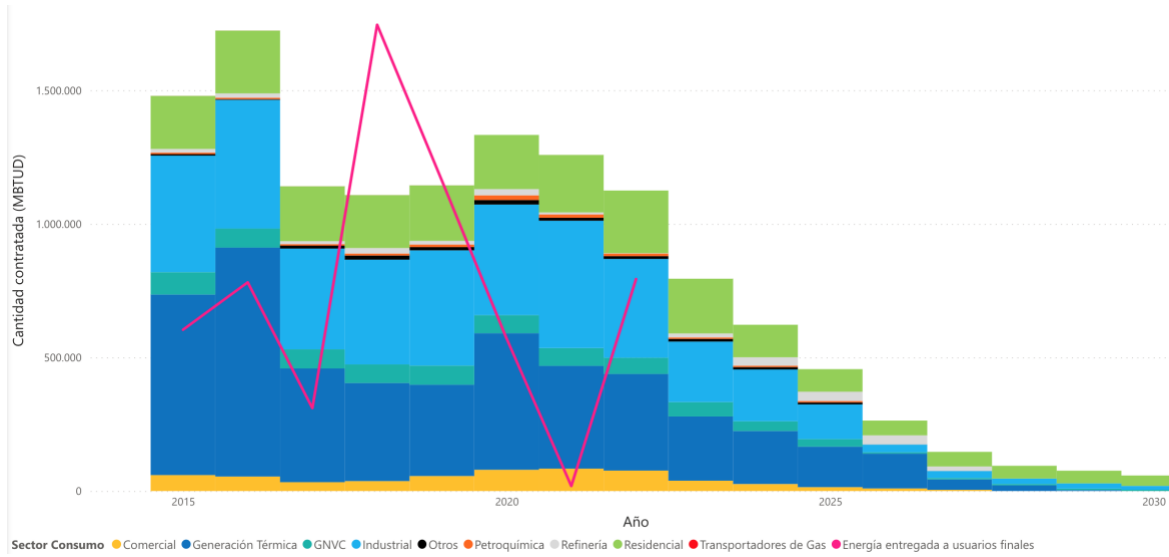
Para ANDEG y sus empresas afiliadas es muy relevante la articulación normativa entre las reglamentaciones en materia de política energética y la regulación económica. Así las cosas, si bien entendemos la importancia de asegurar el abastecimiento de gas para la demanda esencial, nos preocupa que el Regulador utilice criterios preestablecidos de priorización en la asignación de gas para atención de determinados tipos de usuarios, que se hacen efectivos en condiciones críticas del sistema, en un contexto de “administración de escasez”, lo que a todas luces, consideramos que discrimina a consumidores participantes en el mercado mayorista de gas en el país, caso de los generadores térmicos, los cuales, bajo lo señalado en la propuesta normativa en lo correspondiente a la aplicación del MADE (Art 21),

quedarían marginados comercialmente de participar en el mercado de gas natural, al no ser parte de lo denominado “demanda esencial”.

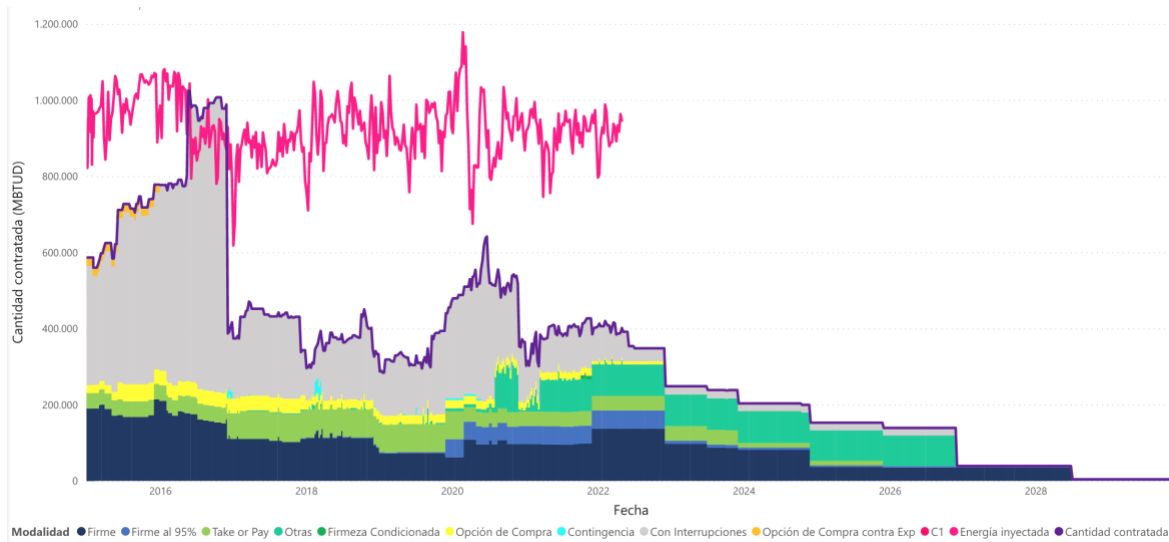
En este sentido, las modificaciones y el marco regulatorio que está promoviendo la Comisión con esta propuesta, busca migrar a un esquema de mercado netamente físico que limita y reduce la liquidez del mercado de gas, restringiendo, entre otras, y especialmente, las alternativas comerciales para la demanda térmica, forzando a los generadores térmicos a optar por una actitud pasiva y ocasional en el mercado, de forma que únicamente tengan acceso al gas que efectivamente se va a consumir frente a sus necesidades de respaldo de obligaciones del mercado eléctrico y acceder ocasionalmente y recurrentemente a cantidades determinadas ante coyunturas y requerimientos puntuales del sistema. Como se mencionó anteriormente, estas medidas, afectan de forma negativa el dinamismo y crecimiento del mercado, objetivos identificados tanto en la Ley 2128 de 2021 así como en los lineamientos de la Misión de Transformación Energética. Es por esto que, con las señales regulatorias planteadas en la Resolución CREG 226 de 2021, consideramos que se distorsionaría la formación eficiente de precios en el mercado con el mecanismo de administración de escasez planteado, y por tanto, no se desvelaría el costo de oportunidad del energético, al excluir, a través del MADE, a segmentos de la demanda en la participación en el mercado de gas, lo cual, afecta la competencia.

3. Efecto de la implementación del MADE en el mercado mayorista de gas en Colombia

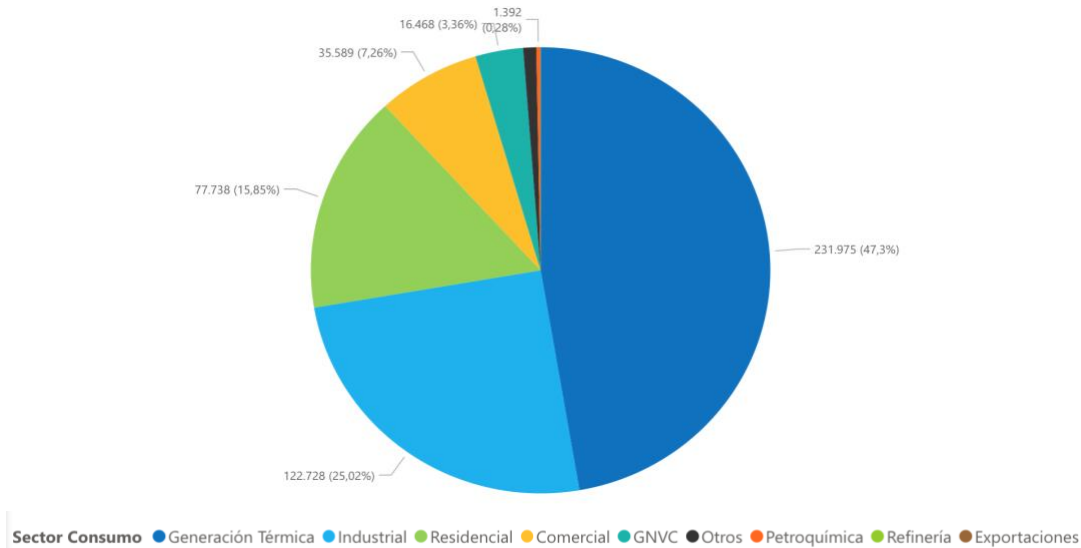
Como se expuso, al no permitir la participación de la generación térmica en el MADE, se estaría reduciendo aún más el mercado de gas natural en Colombia en cerca del 40% en la medida en que la generación térmica, a 2022, representa cerca del 30% de las cantidades contratadas en el mercado primario de gas natural (Gráfica 2), a través de productos que responden al perfil de consumo de la demanda térmica de gas natural (Gráfica 3), y en consecuencia, también se afectaría el mercado secundario de gas, en donde los agentes térmicos participan con cerca del 50% (Gráfica 4). A todas luces, la propuesta regulatoria contenida en la Resolución CREG 226 de 2021 contraería el mercado de gas, y por ende, la liquidez en las transacciones.



Gráfica 2. Cantidad contratada por sector de consumo (30%, 400 GBTUD promedio – 2022).
Fuente: BEC-BMC



Gráfica 3. Cantidad contratada por modalidad de la demanda térmica (CF, CF95, take or pay, OCG, interrumpibles, otros). Fuente: BEC-BMC



Gráfica 4. Participación mercado secundario por segmento. Fuente: BEC-BMC

En el contexto anterior, los planteamientos de la Resolución CREG 226 de 2021 aportan a la consolidación de la posición dominante de los productores-comercializadores, al habilitar a estos agentes para el diseño y aplicación de los mecanismos de comercialización de la producción, los cuales, si bien deben estar vigilados y supervisados por la Superintendencia, podrían generar barreras de acceso a la demanda con lo que se restringiría aún más el mercado de gas natural, al no permitirle a la demanda térmica acceder a productos y cantidades que le permiten dinamizar al mercado secundario de gas. Por su parte, consideramos que las cláusulas de ajuste descritas en el artículo 22 de la propuesta regulatoria desincentivarían la participación de nuevos agentes en la diversificación y ampliación de la oferta.

De esta manera, la propuesta del MADE fomenta indirectamente a que el Mercado primario sea un mercado estático, basado en contratación firme de agentes particulares y coberturas de obligaciones, mientras que se plantea un mercado secundario como un esquema de compra/venta de excedentes ocasionales ante eventos específicos, reduciendo de esta forma, el volumen y liquidez del mercado mayorista de gas natural. Así las cosas, la propuesta general de la Resolución CREG 226 afecta no solo al titular de los contratos sino también a aquellos que requieren suministro en el mercado diario.

En el contexto anterior, es necesario que por parte de la Comisión y del Gestor del mercado de gas, se den los espacios de discusión y socialización de la

construcción de los balances comerciales trimestrales, al igual que la reglamentación y definición de puntos de referencia de estos, teniendo en consideración el desarrollo de simulaciones del esquema propuesto, acorde a las necesidades y condiciones reales del mercado. Así mismo, insistimos en la importancia de asegurar la realización del balance por parte del Gestor de Gas, una vez conocida la información de la próxima declaración de oferta por parte de los productores-comercializadores.

En adición, es necesario precisar cómo se articula la realización del balance comercial del Gestor de Gas frente a las responsabilidades y productos de la UPME en esta materia, teniendo en cuenta la actualización anual que la UPME realiza del balance, acorde a lo que se presenta en el Plan de Abastecimiento de Gas y su estudio técnico. Al respecto, es preciso llamar la atención sobre la importancia de mitigar el traslape de funciones entre las entidades del sector a fin de asegurar la articulación entre las fuentes de información.

4. Coordinación Gas-Electricidad

En primer lugar, es necesario que la Comisión evalúe, en el marco de la coordinación Gas - Electricidad, la posibilidad de incluir, en el marco de los eventos eximentes de responsabilidad, todos aquellos eventos, externos a la operación y control de las plantas térmicas, como lo son especialmente, los eventos críticos u ocasionales del STN o STR, los cuales limitan el consumo de los estos agentes y que hoy en día generan desniveles en la asunción de responsabilidad y obligaciones de pago en el mercado de gas.

En segundo lugar, ante la ocurrencia de eventos críticos y/o fenómenos climáticos cíclicos como lo es el Fenómeno de "El Niño", en donde se impone un estrés importante en el sistema eléctrico, aumentando la participación térmica en el despacho económico, lo que se traduce en requerimientos contractuales y físicos adicionales de gas para abastecer de forma confiable y económica a la demanda eléctrica. De esta forma observamos que se puede llegar a comprometer la suficiencia de alguno de los servicios públicos, o bien, gas natural, o electricidad, con lo que es adecuado establecer mecanismos adecuados que coordinen el suministro de ambos sectores.

Al respecto, es adecuado que se avance en lo definido sobre "Protocolos de coordinación de los sectores de energía eléctrica y de gas natural orientados a optimizar el despacho y redespacho de las plantas termoeléctricas a gas natural" que trata el Parágrafo 8 del Artículo 3 de la Resolución CREG 088 de 2015.

5. Consideraciones sobre la definición planteada de respaldo físico.

Es adecuado que la CREG precise el alcance de la definición planteada en la Resolución sobre “respaldo físico” a luz de las definiciones establecidas en el marco de política de gas natural contenida en el Decreto 2100 de 2011, toda vez que los contratos firmes o que garantizan firmeza, por su naturaleza, requieren respaldo físico; tal como la misma CREG ha conceptualizado con anterioridad: “...el vendedor debe contar físicamente con las cantidades de gas que respalden sus obligaciones asociadas a un contrato firme o que garantiza firmeza...”. Concepto CREG 4031 de 2020.

Sobre el tema de “respaldo físico”, sugerimos al Regulador que las definiciones que se incorporen al marco normativo vigente, tengan en cuenta los impactos sobre: 1) el desarrollo de los contratos vigentes en la cadena de gas natural, 2) eventuales nuevos requerimientos de infraestructura a los agentes del gas natural que puedan afectar la competitividad del energético, que por lo menos, para el caso de plantas térmicas respaldadas con GNL para cobertura de sus obligaciones del Cargo por Confiabilidad, llevarían a evaluar migrar a combustibles sustitutos, potencialmente más costosos, lo que impactaría el precio de la energía, y en particular, los objetivos de la transición energética.

6. Resolución CREG 702 002 de 2022 - Condiciones de la demanda no regulada.

Consideramos que en un entorno de administración de escasez como el que se está planteando en la Resolución CREG 226 de 2021, es indispensable que el impacto normativo sea revisado integralmente en el marco de los balances comerciales que llevaría a cabo el Gestor de Gas, y la segmentación que se daría a partir de su resultado, dado que los generadores térmicos en su condición de usuarios no regulados, que no corresponden a demanda esencial, definitivamente no tendrían posibilidades de acceder a gas comercial, pues en particular, los criterios de asignación de gas a la demanda esencial priorizan especialmente la demanda regulada.

Esta situación, consideramos que podría ser crítica durante los eventos de estrés de la infraestructura de gas bajo las condiciones anteriormente descritas, con ocasión de los mayores requerimientos de gas para generación eléctrica, con lo cual, es adecuado que el CNO gas evalúe la propuesta regulatoria en el sentido de establecer protocolos de medición, para asignación eficiente del gas natural; en su defecto, se deberá establecer una transición

adecuada que considere requisitos técnicos y tecnológicos, para la definición apropiada de la condición de usuario no regulado.

En todo caso, la regulación debe procurar un tratamiento de usuario acorde a los objetivos de la transformación energética, en el sentido de promover incentivos para la participación activa de la demanda en el mercado de gas, lo cual, realza la oportunidad de evaluar el rol de los comercializadores de gas en un entorno de empoderamiento de la demanda.

7. Solicitud al Regulador

Respetuosamente solicitamos que se evalúe el cronograma de implementación de la propuesta, teniendo en consideración la nueva declaración de oferta por parte de los productores – comercializadores, así como el desarrollo de un análisis de impacto regulatorio, a partir del balance comercial Oferta-Demanda, que llevaría a cabo el Gestor del mercado del Gas, en donde sugerimos sea considerada la totalidad de la demanda, en especial la demanda térmica. Por su parte, es importante llevar a cabo talleres y espacios de discusión adicionales a los realizados, de carácter práctico, así como simulaciones de las iniciativas planteadas, en particular, sobre la propuesta y los impactos del MADE en la cadena de gas natural.

En especial, sugerimos que el análisis de impacto regulatorio de la propuesta normativa se integre a los análisis de la Comisión en relación con la evaluación de la realización de una subasta de expansión del Cargo por Confiabilidad, en el contexto del balance energético de mediano plazo, pues consideramos que, frente a situaciones de estrechez de oferta de energía en firme, es necesario que se tomen las medidas para asegurar las necesidades de suministro de gas natural para abastecimiento de plantas térmicas.

De igual forma, es adecuado que el Regulador precise la forma en que medidas como la propuesta en la Resolución CREG 702003 se articulan con los cambios planteados en el mercado mayorista de gas natural.

En el contexto anterior, quisiéramos solicitar una reunión con el Regulador para exponer los planteamientos de ANDEG.

Sin otro particular, nos es grato suscribirnos del señor Director con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

Alejandro Castañeda

ALEJANDRO CASTAÑEDA CUERVO
Director Ejecutivo