



**Comisión de Regulación
de Energía y Gas**

**REGLAS GENERALES DE
COMPORTAMIENTO DE MERCADO PARA LOS
AGENTES QUE DESARROLLAN LAS
ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS
COMBUSTIBLE**

DOCUMENTO CREG-048

05-07-2019

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

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	6
2. PARTES INTERESADAS	18
3. OBJETIVO	21
4. ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN	26
5. INSTRUMENTOS PARA UNA REGULACIÓN MÁS FLEXIBLE	29
5.1. Instrumentos de mercado	31
5.2. Autorregulación por iniciativa de las empresas	34
5.3. Corregulación	35
5.4. Información y pedagogía	37
6. REGULACIÓN	40
6.1. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones	40
6.2. Cumplimiento de los fines de la regulación	44
6.3. Transparencia del mercado	44
6.4. Independencia en la toma de decisiones por parte de los agentes	46
6.5. Adecuada gestión de los usuarios ante el mercado	47
6.6. Libre acceso a los bienes esenciales empleados para la organización y la prestación del servicio y libre acceso a los mercados.....	48
6.7. Competencia efectiva del mercado.....	49
6.8. Adecuada prestación del servicio	50
6.9. Disposiciones finales	50
7. CONSULTA PÚBLICA	51
7.1. Generalidad de las reglas y de los términos utilizados en la resolución ..	51
7.2. Facultades de la Comisión para emitir las reglas generales de comportamiento	53
7.3. Adecuada gestión de la demanda por parte del comercializador y la respectiva respuesta.....	54
7.4. Transparencia en el manejo de la información en el mercado	56
7.5. Competencia efectiva	57
7.6. Reglas de acceso a redes y otros bienes necesarios para el desarrollo de las actividades de las cadenas de prestación.....	58
7.7. Otros temas específicos de la regulación.....	59
7.8. Temas que serán tratados en resoluciones aparte.....	60
8. CONCLUSIONES	61
9. Evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios - SIC.....	63

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 5

Handwritten signature/initials in blue ink.

Handwritten initials 'VEP' and 'AC' in blue ink.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO DE MERCADO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible están definidos como servicios esenciales en Colombia. En aras del interés público, el Estado se ha reservado las facultades de regulación, inspección, vigilancia y control, con el fin de evitar ineficiencias y sobrepuestos, y de garantizar el acceso de la población a esos servicios.

Las actividades que conforman las cadenas de valor de estos servicios están establecidas en la ley y sus roles están delimitados para cada agente que las desarrolle. Algunas de esas actividades son monopolios naturales, mientras que otras, en principio, tienen la capacidad de operar en competencia. Independientemente de la estructura de la actividad económica en cada eslabón de la cadena, y en consonancia con el carácter de servicio público, en el centro del análisis se encuentra siempre el bienestar del usuario.

La cadena operativa de los servicios públicos de electricidad y gas combustible se podría representar linealmente:

Ilustración 1. Esquema tradicional de la cadena operativa de prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible



Elaboración: CREG.

G: Generación de energía eléctrica

P: Producción de gas (natural o GLP)

T: Transmisión de energía eléctrica / Transporte de gas (según sea el caso)

D: Distribución de energía eléctrica / Distribución de gas (según sea el caso)

U: Usuario

Nótese en la figura anterior la ausencia del comercializador, pues su función está asociada a las relaciones económicas que la regulación ha construido y no a la ingeniería del servicio.

Durante la primera mitad del siglo XX, la estructura de la prestación de los servicios públicos domiciliarios reflejaba directamente la de la ingeniería del servicio. Los problemas económicos centrales eran entonces: minimizar costos, evitar extracción de rentas y fomentar la innovación tecnológica. Es decir, que la cadena utilizara la menor cantidad de recursos posible para prestar el servicio al usuario y que los precios finales reflejaran justamente dichos costos, sin rentas económicas adicionales.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 6

Dada la presencia de redes físicas en T y D, acompañadas de altos costos de inversión, mientras la estructura del negocio estuvo centrada alrededor de la cadena operativa de prestación del servicio, se presentó con frecuencia la integración vertical de actividades y se dio poca relevancia a los incentivos de mercado –las economías de escala eran importantes y la competencia posible era, en todo caso, limitada.

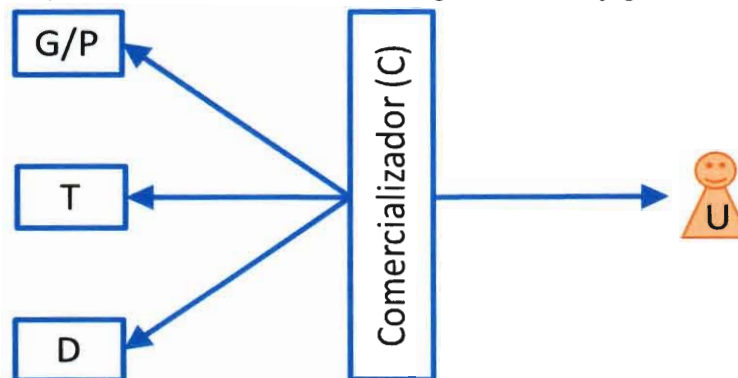
La regulación económica asociada era unívocamente de monopolio natural, con sus dimensiones de tarifas y calidad. En consecuencia, los incentivos a innovación eran limitados y la innovación en sí misma fue generalmente de evolución y no de revolución: las mejoras tecnológicas fueron aquellas compatibles con el *status quo* de la organización industrial de la cadena, cuyas rentas podían ser apropiadas por los agentes existentes.

Los avances en regulación económica de la segunda mitad del siglo XX, llevaron a concebir una estructura de negocio que permitiera explotar los incentivos de mercados en competencia en favor del usuario, lo cual necesariamente implicó diferenciarla de la cadena operativa de la prestación del servicio.

Si bien las actividades de T y D se siguieron regulando como monopolios naturales (y usualmente son, en efecto, monopolios u oligopolios), se buscó explotar la posibilidad de poner a los generadores/productores a competir entre sí. Para ello fue necesario crear una figura adicional que procurara por los intereses del usuario como punta en ese mercado, que estuviera a su vez en capacidad de hacer un contrapeso efectivo a los generadores/productores: el comercializador.

Esta nueva estructura del negocio, que se diferencia de la cadena operativa tradicional de la prestación del servicio, puede ser representada de la siguiente forma:

Ilustración 2. Estructura actual del negocio de prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible



Elaboración: CREG.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 7

La nueva estructura de negocio concibió entonces al comercializador como un agente que tiene la obligación de actuar en procura de los intereses del usuario ante los generadores/productores, además de intermediar el recaudo de pagos entre el usuario y los demás agentes de la cadena. La Ley 142 de 1994 recoge esta estructura de negocio, tanto en el servicio de energía eléctrica como en el de gas combustible, al concebir la generación /producción como una actividad que puede operar en competencia.

La comercialización, como actividad de intermediación en procura de los intereses del usuario, resulta entonces deseable, pues se encarga de gestionar de forma agregada las compras de energía eléctrica o gas combustible. Es el comercializador quien asume los costos de búsqueda de las compras a nivel mayorista, los costos de transacción asociados a la gestión contractual y la gestión de riesgo de variabilidad de precio en el mercado.

De no ser así, cada usuario asumiría individualmente los costos de búsqueda para tomar decisiones sobre sus compras de energía o gas, incurriría en los costos de transacción resultantes de sus compras particulares y estaría a cargo de gestionar los riesgos asociados a cambios en los precios. En presencia de una asimetría en el poder de negociación entre la demanda individual de un usuario final y la oferta de agentes productores o generadores, además del desaprovechamiento de las economías de escala derivadas de la agregación de demanda, es posible anticipar que los precios que resultaría pagando aquel usuario serían mayores a los que se obtendrían en presencia de un intermediario, es decir, del agente comercializador.

Sin embargo, esta estructura del negocio trae un nuevo problema para el Estado: evitar que el comercializador capture rentas económicas en detrimento del usuario al que gestiona, lo que en economía se denomina el problema de *principal-agente*. En este caso, la extracción de rentas no surge del poder de mercado, sino de la asimetría de información: el usuario (*principal*) no puede monitorear la gestión de su comercializador (*agente*), ni puede observar directamente el resto de la cadena de prestación del servicio.

En respuesta a este problema la Ley 142 de 1994 concibió que, así como la generación/producción es una actividad en competencia, también debe existir competencia aguas abajo, entre comercializadores, por servir a los usuarios. Esto con el fin de prevenir la extracción de rentas en la actividad de comercialización.

Sin embargo, la realidad del negocio ha sido poco favorable a la competencia entre comercializadores. De manera recurrente el distribuidor local creó un comercializador que “heredó” sus usuarios y que asumió de inmediato un rol dominante en su área de distribución frente a otros comercializadores que tratan de competirle. Esta integración vertical de actividades creó a su vez un conflicto de interés para el distribuidor local (y para el transportador de gas, que en ocasiones también se encuentra integrado con el comercializador) que debería ser neutral en su actuar frente a diferentes comercializadores.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 8

Adicionalmente y dada la integración vertical de la cadena de valor previa a la expedición de la Ley 142 de 1994 (igual a la cadena operativa), algunos comercializadores siguieron integrados con generadores/productores. Estos comercializadores se ven expuestos a un segundo conflicto de interés, entre sus funciones de procurar por los intereses de sus usuarios y su interés como generadores/productores.

En suma, la figura del comercializador nació con el riesgo inherente a la relación entre un principal y su agente –riesgo asociado a la asimetría de información, además disponiendo de una gran capacidad de hacer uso de esa ventaja informacional en virtud de su gran tamaño en el mercado local, su integración con el distribuidor local (o incluso con el transportador, en el caso de gas), y su integración con generadores/productores.

La regulación ha reconocido este problema, pero hasta ahora ha utilizado un enfoque que no ha logrado resolverlo adecuadamente. En electricidad, el traslado de precios a usuarios regulados refleja una solución de segundo mejor ante una formación de precios de contratos opaca y poco líquida, en un mercado poco profundo. En gas natural, la formación de precios del mercado primario se ha liberado de manera controversial, y aún está en proceso de estabilización. En GLP, el precio al productor permanece regulado. La regulación de distribución y transporte, tanto en gas como en electricidad, enfatiza reglas detalladas para evitar las barreras de acceso a las redes. En concordancia, el margen de comercialización es regulado (i.e. no se deja a la competencia y no reconoce costos de gestión activa del cuidado del usuario).

En consecuencia, la migración de usuarios entre comercializadores de energía eléctrica y gas combustible es baja. Además, son frecuentes las quejas asociadas a barreras de acceso a mercados y a instalaciones esenciales por parte de los agentes.

De otra parte, los avances tecnológicos tienen la capacidad de modificar las cadenas de prestación del servicio, a tal nivel, que se desdibujan los esquemas tradicionales, en los cuales los roles de cada agente estaban claramente definidos y se trataba de una secuencia relativamente simple de actividades. En la actualidad, se encuentran disponibles nuevas formas de generación a partir de fuentes renovables no convencionales, baterías para el almacenamiento de energía, tecnología para la exploración off-shore o para la importación y transporte de gas en estado líquido, instrumentos que permiten la medición avanzada de los consumos y la interacción de los usuarios con sus proveedores para la optimización del consumo.

Una causa importante para que se haya presentado la proliferación de los cambios tecnológicos descritos es que para su implementación se solían requerir grandes inversiones de parte de los interesados. En la actualidad, los costos de inversión y operación han disminuido considerablemente, lo cual ha viabilizado este tipo de proyectos para el sector empresarial e incluso para consumidores residenciales. El resultado es un interés masivo y creciente por la incorporación de las innovaciones que se traduce la

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 9

potencial masificación de figuras como el auto-generador, el generador distribuido o el importador de gas, al tiempo que aparecen nuevas figuras como el agregador de demanda o el almacenador de energía, que no se encuentran dentro de la estructura actual de la cadena de prestación del servicio. Para ver un listado no exhaustivo de estos cambios, remítase al Cuadro 1 del presente documento.

La incorporación de todos estos elementos, caracterizados como disruptivos para las estructuras actuales en múltiples análisis, implica nuevas necesidades de parte de los participantes del mercado en términos transaccionales, financieros, contractuales, operativos, de infraestructura e incluso de coordinación con otros sectores, como el de telecomunicaciones en el caso de la medición avanzada.

De otro lado, las nuevas fuentes de demanda, tanto para gas combustible como para energía eléctrica, también han modificado los patrones de consumo a nivel agregado. La preferencia por energías limpias ha dado paso al surgimiento y apertura a fuentes de energía renovable. Los sistemas de transporte masivos han incorporado (o tienen la capacidad de incorporar) gas para su operación, incrementando la demanda por este energético significativamente. El consumo de energía eléctrica para vehículos eléctricos también ha ganado relevancia.

En suma, los cambios que se observan y aquellos que se anticipan para las cadenas de prestación de los servicios públicos modifican la concepción actual de estos mercados en distintas dimensiones y, en muchos casos, de manera simultánea. Estos cambios representan avances en la prestación de los servicios y por lo tanto su materialización debe arrojar resultados positivos, produciendo ganancias en eficiencia para los mercados que benefician en últimas a los usuarios.

Los desarrollos descritos hacen necesario (y en algunos aspectos inevitable) entonces un cambio en el enfoque de la regulación. El desarrollo tradicional de la regulación expedida por la CREG ha tendido a responder a problemas específicos a través de la emisión de reglas que puedan ser aplicadas, por ejemplo, a todo un eslabón de la cadena de valor o a las relaciones entre dos eslabones. En presencia de mercados relativamente estables en los cuales es viable anticipar los cambios que se avecinan y surtir los procesos regulatorios en los tiempos establecidos, este enfoque puede ser suficiente para garantizar un adecuado funcionamiento de los sistemas, de los mercados y una adecuada prestación de los servicios públicos. En las condiciones cambiantes actuales, ese enfoque no responde a tiempo y en detalle a las necesidades

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 10

Cuadro 1. Listado no exhaustivo de cambios en los sectores de energía eléctrica y gas combustible

1. Cambios en el entorno físico, en particular los cambios climáticos que aumentan la vulnerabilidad del ecosistema, por un lado, y los riesgos asociados a depender de recursos naturales para la prestación del servicio, por el otro.
2. Dentro de la cadena tradicional de ingeniería, cambios en tecnologías de generación/producción, sus características técnicas y sus estructuras de costos:
 - a. En electricidad, el abaratamiento de las tecnologías asociadas a las fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER) a gran escala, así como la expectativa del uso de almacenamiento (baterías) en servicios auxiliares y para el alivio de restricciones de capacidad.
 - b. En gas, la perspectiva del uso de fracking en la explotación del recurso (gas natural), así como la reciente viabilidad de importar (gas natural y GLP).
3. Cambios en la cadena de ingeniería del servicio como un todo, no limitados a una actividad específica sino a la relación entre ellas:
 - a. En electricidad, la disminución de la escala eficiente y la consecuente descentralización de la generación a través de recursos energéticos distribuidos (DER por sus siglas en inglés), en particular aquellos para la autogeneración a pequeña escala y el almacenamiento. Estas tecnologías tienen el potencial de cambiar la cadena de ingeniería del negocio de la actual top-bottom a una estructura descentralizada y horizontal.
 - b. También en electricidad, la posibilidad –asociada a la generación a pequeña escala y el almacenamiento– de pequeñas redes autosuficientes, o microrredes, que facilitan la cobertura en zonas no interconectadas (ZNI) pero al mismo tiempo pueden disminuir la necesidad de los servicios de las grandes redes de transporte y distribución.
 - c. En gas, la creciente dispersión de la actividad de E&P, que cambia el perfil de riesgo tanto de los productores como de las redes de transporte de gas, en particular al ser concurrente con la declinación de los grandes campos existentes.
 - d. En general, y no exclusivas de los servicios públicos domiciliarios, las dificultades en la construcción de infraestructura lineal que conllevan mayores riesgos y sobrecostos en el mantenimiento y expansión de las grandes redes y por lo tanto en los proyectos de generación de electricidad y de producción de gas.
4. Cambios en la generación y el flujo de información en la cadena que hacen posible mayor transparencia, mayor agencia del usuario y en todo caso nuevas maneras de interacción:
 - a. La llegada de tecnologías de medición inteligente (AMI) permiten que la operación y actividad comercial del sistema lleguen hasta el nivel de usuarios individuales más

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 11

Handwritten mark

Handwritten mark

- pequeños, con la consecuente posibilidad de auto-agencia, e incluso permiten al usuario administrar su consumo al interior del hogar (Internet of Things).
- b. Tecnologías P2P y B2B, aunadas a la validación descentralizada de transacciones (blockchain), que permiten descentralizar la actividad comercial de la cadena, eliminando o disminuyendo la necesidad del comercializador para transacciones comerciales en la red de distribución.
 - c. Digitalización en general, lo que permite un mayor control operativo de la red y hace viable lidiar con la mayor volatilidad de la demanda y la oferta en el sistema, tanto físicas como comerciales.
5. Cambios en las preferencias de la demanda:
- a. A través del sistema de precios y de la acción política, los usuarios y la ciudadanía (y la comunidad internacional) expresan cada vez más sus preferencias sobre impactos aceptables del servicio. En particular sobre:
 - i. El impacto medioambiental de la generación misma.
 - ii. El impacto de la generación y las redes sobre la población y el territorio.
 - iii. El impacto medioambiental del consumo de energéticos.
 - b. Los patrones de consumo correspondientemente van a experimentar cambios:
 - i. Expectativas de electrificación de la economía (nueva demanda).
 - ii. Con la autogeneración, una disminución del consumo aparente del sistema y de la financiación del componente de solidaridad.
 - iii. La aparición de nuevas demandas a gran escala de gas, como el transporte público masivo o eventualmente el autogás.
 - c. Es de esperarse que los consumidores aprovechen las oportunidades de autonomía, en particular cuando la calidad del servicio o los precios no respondan a sus expectativas:
 - i. Un mayor deseo de autogestión como consumidor en el mercado: debe catalizar la respuesta de la demanda
 - ii. El nuevo rol posible del usuario como generador abre la posibilidad de autosuficiencia, e incluso de dar origen a la figura del "prosumer" (un usuario que es concurrentemente consumidor y generador que entrega energía a la red).

Algunos de estos desarrollos se refieren a nuevas necesidades de los usuarios o limitaciones de la oferta, y en ese sentido representan retos. Otros se refieren a la aparición de nuevas tecnologías que podrían generar mayor competencia, e incluso de tecnologías disruptivas con la capacidad de alterar la cadena de negocio. En estos casos es tal vez más apropiado ver los cambios como oportunidades. Aun en otros casos, el entorno físico o la acción política son lo determinante.

Si bien ciertos desarrollos observados son propios de la evolución del negocio, no representan necesariamente una disrupción ni son exclusivos de la coyuntura colombiana, la mayor parte de los que se avecinan representa cambios inéditos que pueden incluso

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 12

Handwritten mark

Handwritten initials

cambiar radicalmente la cadena operativa de la prestación del servicio (tradicionalmente lineal). Las fuentes de cambios potencialmente disruptivos se podrían resumir en: (i) mayor consciencia ante riesgos medioambientales y sociales de largo plazo, (ii) mayor potencial de la información, (iii) descentralización y flexibilización del negocio, y (iv) democratización y empoderamiento del usuario.

Estos desarrollos requieren para su aprovechamiento un rol más activo de los usuarios – bien sea a través de agencia directa del usuario o, en el caso de usuarios regulados, dando incentivos para la correcta gestión por parte del comercializador. Es decir, para aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías es necesario empoderar directamente a los usuarios cuando sea posible y, para los casos en los que esto no sea viable, asegurar que los comercializadores cumplan con su misión de gestionar adecuadamente los intereses de los usuarios, creando valor activamente y cuidando sin ambages el interés del usuario.

Ese empoderamiento permite que los usuarios adopten un rol más activo en el mercado. Este proceso puede ser impulsado, por un lado, a través del acceso a información suficiente y oportuna que permita a los usuarios comparar entre distintos prestadores y productos (incluyendo el autoabastecimiento cuando esté en condiciones de hacerlo), para escoger aquel que más se adapte a sus preferencias y a su disposición a pagar. De otra parte, se requiere que el usuario tenga la posibilidad efectiva de realizar estos cambios, pues de nada le serviría contar con la información necesaria para tomar este tipo de decisiones, si en el momento de materializarlas encuentra alguna barrera artificial que se lo impide.

No obstante, el acceso a información suficiente y oportuna por parte de los usuarios no necesariamente genera cambios de comportamiento inmediatos, pues por lo general se requiere un proceso de aprendizaje y adaptación al cambio que no ocurre en periodos cortos de tiempo. El proceso de empoderamiento de los usuarios debe ser visto entonces como un proceso de largo plazo.

El nuevo enfoque regulatorio de la CREG prevé la incorporación de mecanismos que permitan obtener información útil y oportuna para la toma de decisiones por parte de los agentes del mercado (incluyendo los usuarios). Mecanismos que faciliten, por ejemplo, el acceso a datos sobre consumos individuales, segmentados o agregados de energía para una gestión eficiente de las necesidades de la demanda; o el acceso a información comparativa sobre precios o indicadores de desempeño de agentes en distintas actividades de la cadena (como la comercialización), para que los usuarios puedan escoger el prestador que más se adapte a sus necesidades.

Ahora bien, el simple acceso a la información no es suficiente para lograr un empoderamiento efectivo de los usuarios pues, como se indicó, debe darse un aprendizaje por parte de individuos que han tenido históricamente un rol pasivo en el mercado. La educación de los consumidores juega entonces un papel determinante en este proceso. Debe promoverse entre los usuarios el conocimiento de las características y la utilidad de

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 13

9

USA
RUC

los nuevos conjuntos de información a los que pueden acceder, así como de sus derechos y la posibilidad de ser reparados cuando estos han sido vulnerados.

Ahora bien, debe tenerse presente que existen límites para nivel de sofisticación de la información que un usuario puede procesar y comprender, de modo que para que se dé un empoderamiento efectivo de los usuarios. No tendría mayor utilidad dar acceso a grandes cantidades de información si esta resulta en un grado de complejidad que no es administrable por parte de los usuarios.

El problema de principal-agente, agravado actualmente por las condiciones de integración vertical en entre actividades de la cadena, es entonces una de las principales barreras por superar para que el esquema de prestación del servicio pueda adaptarse y aprovechar las innovaciones y tendencias descritas en este contexto. De un lado, porque los cambios implican nuevas fuentes de competencia en la cadena, y de otro, porque pueden implican menor volumen de negocio para las redes existentes. Pero, sobre todo, porque permiten un usuario más activo, con mayor facilidad para responder directamente a precios, o para cambiar de comercializador, e incluso de marginarse del servicio como usuario si se torna autosuficiente.

Las medidas consideradas en la resolución que acompaña este documento son el resultado del análisis que la Comisión ha realizado sobre la naturaleza de los cambios sobrevinientes, las mejores prácticas internacionales en regulación y las características de la prestación del servicio en Colombia. Además, están en línea con los mandatos y competencias legales de la CREG y los lineamientos de política pública relevantes.

Los cambios descritos ya han influido en las prioridades de la política pública sobre energía y medio ambiente, por ejemplo. De manera indirecta, han modificado la institucionalidad del sector, que trata de reflejar lo que los usuarios y agentes regulados tienen derecho a esperar y exigir del Estado –de la planeación, la regulación y la inspección, vigilancia y control:

- La política pública ha incorporado nuevos objetivos que, aunque se enmarcan en los de la prestación del servicio definidos en la Ley 142 (abastecimiento/confiabilidad, eficiencia, cobertura, etc.), reflejan acciones prioritarias adicionales a las que tradicionalmente se han tomado. Por ejemplo, aquellos asociados a:
 - Adaptación al medio ambiente y sostenibilidad.
 - Diversificación de la matriz de generación.
 - Adopción de metas de reducción de emisiones al medio ambiente.
 - Mejor gestión de riesgo del sistema, tanto en lo operativo como en lo financiero.
 - Por parte de los agentes en su rol como prestadores de servicio.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 14

- Por parte de los usuarios, directamente o a través de agentes que procuren por sus intereses.
- Por parte del Estado, en el caso del riesgo sistémico de corto plazo (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD) y de sostenibilidad, confiabilidad y resiliencia de largo plazo (Unidad de planeación Minero-Energética – UPME).
- o Empoderamiento del usuario.
 - Digitalización en la medición en el sistema.
 - Transparencia de la información.
- El regulador ha adoptado en respuesta un enfoque más flexible, tanto en el contenido de la regulación como frente la manera de construirla en la interacción con los agentes regulados y los usuarios. Dicho enfoque busca una regulación más oportuna, simple y eficaz, a través de la promoción de:
 - o La iniciativa de agentes privados, tanto usuarios como agentes regulados.
 - o La transparencia en la información y el accionar de los agentes.
 - o La comunicación y transparencia entre regulador y agentes, y entre agentes.
 - o La autorregulación, como una manera de armonizar la mayor flexibilidad con la protección del usuario y el buen funcionamiento de la cadena.

Puesto que en la mayoría de los casos no se trata de una planificación centralizada para la incorporación de las innovaciones tecnológicas, sino de elementos que pueden presentarse de manera dispersa dentro en los mercados por iniciativa de los agentes, la magnitud y la velocidad del cambio son difíciles de anticipar por parte del regulador. De cualquier forma, es ciertamente imposible para el regulador anticipar todos los posibles cambios y sus combinatorias para incorporarlas de manera taxativa en la regulación. Como resultado, pueden surgir problemas de distinta índole como, por ejemplo:

- La regulación vigente no consideró al momento de su emisión algún cambio que ahora es susceptible de ocurrir y el cambio solo puede ocurrir cuando la regulación sea actualizada. La actualización de la regulación también condiciona la obtención de las ganancias en eficiencia resultantes del cambio.
- La regulación vigente no consideró al momento de su emisión algún cambio que ahora está ocurriendo y por lo tanto las condiciones en las que se introduce ese cambio a la prestación del servicio no se encuentran reguladas. Si bien la mayoría de los cambios deben producir mejoras en la prestación del servicio, al no estar regulado las ganancias en eficiencia pueden no ser distribuidas adecuadamente entre prestadores y usuarios.

En el primer caso, las ganancias serían nulas, puesto que el cambio no ocurre. En el segundo caso, las ganancias podrían ser positivas para algunos agentes y negativas para

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 15

otros. De todas maneras, no es posible anticipar si las eventuales ganancias están bien distribuidas, puesto que no se encuentran reguladas.

En ambos escenarios, el riesgo de que un agente de la cadena de valor adopte un comportamiento contrario a los principios establecidos por la ley para la prestación de los servicios subsiste. Ante este riesgo es fundamental que los agentes cuenten con una normatividad general, a partir de la cual puedan determinar si un comportamiento es correcto y deseable de cara al mercado, incluso en ausencia de regulación específica sobre un tema. A su vez, estas reglas generales deben ser herramientas eficaces para los organismos de inspección, vigilancia y control puedan determinar si un comportamiento es deseable y tomar las medidas necesarias, en el marco de sus funciones.

Es entonces necesario que la regulación se desarrolle de manera que pueda atender las necesidades de mercados dinámicos y mucho más complejos que los tradicionales. En este contexto, y reconociendo que cambios similares han ocurrido en otros países y han sido documentados ampliamente por la OCDE, la CREG realizó una revisión de su enfoque regulatorio, que ahora se encuentra encaminado a la promoción de la iniciativa privada mediante la flexibilización de reglas, donde esto sea posible.

El elemento de flexibilidad adicional en el nuevo enfoque regulatorio de la Comisión, si bien busca adaptarse a las nuevas dinámicas del servicio, también trae consigo al menos tres riesgos adicionales:

- El abuso de la regulación, que ocurre cuando los agentes, en ausencia de regulación específica o ante escenarios no previstos en la regulación vigente, actúan de manera contraria a los fines generales de la regulación. Esto se puede dar independientemente de si la elusión de los fines regulatorios es el objeto mismo de una actuación o es un efecto de la misma.
- La profundización de las asimetrías de información entre los agentes, entre agentes y usuarios o entre agentes y entes de inspección, vigilancia y control. La información de la cual disponen los usuarios, los agentes y los entes de inspección, vigilancia y control no es igual y los costos de búsqueda pueden ser significativos. Adicionalmente, esa asimetría genera incentivos perversos para la entrega o el reporte de información, que puede llegar a inducir a error en la toma de decisiones por parte de las autoridades. En esta categoría es de particular importancia la asimetría de información entre el usuario y su comercializador frente al mercado.
- La posibilidad de que las innovaciones y cambios causen eventos sistémicos que afecten el servicio y pongan en riesgo la garantía de prestación para los usuarios.

Para mitigar los riesgos descritos se requiere entonces un fortalecimiento en el actuar y en las herramientas de la autoridad de inspección, vigilancia y control. La regulación debe

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 16

apoyar este fortalecimiento proveyendo un marco normativo administrable, que permita a la SSPD actuar de manera oportuna, flexible, eficaz y con criterio, ante una mayor variedad de agentes, acciones e interacciones, tanto en la operación de los sistemas como en el ámbito económico.

Para resumir, desde la perspectiva de la regulación, la Comisión considera que para gestionar y adaptarse a los cambios y mejor aprovechar su potencial en aras del usuario, debe:

- Flexibilizar las reglas, donde sea posible, de manera que los agentes puedan desarrollar su iniciativa privada.
- Reducir los riesgos asociados a: (i) barreras a la innovación que impiden la minimización de costos, (ii) barreras a la competencia que permiten la extracción de rentas económicas, y (iii) asimetrías de información entre los agentes, en particular aquellas que se presentan entre el usuario y su agente comercializador.
- Proveer un marco normativo administrable que le permita a la SSPD actuar eficazmente y con flexibilidad en un entorno cambiante.

La transparencia y el acceso oportuno a la información juegan un rol central para la regulación, para la labor de inspección, vigilancia y control, en la interacción entre agentes regulados y, sobre todo, para que el usuario pueda monitorear la gestión de su comercializador o, si lo prefiere, autogestionarse. Solo con mayor transparencia se puede fomentar la iniciativa privada sin aumentar el riesgo de comportamientos encaminados a extraer rentas en detrimento del usuario.

La resolución que acompaña este documento busca sentar las bases para permitir, donde sea posible, la flexibilización de la regulación de los servicios públicos de energía y gas combustible, promoviendo la transparencia en la información y empoderando a las autoridades en su rol de inspección, vigilancia y control. Este paso hacia el nuevo enfoque regulatorio incorpora explícitamente principios generales de comportamiento que permitan a los agentes regulados y a las autoridades tener una delimitación clara y suficientemente comprensiva, de lo que se considera un comportamiento contrario a los fines regulatorios.

En concordancia con la ley y los fines de promover la eficiencia en los mercados, prevenir la existencia de prácticas discriminatorias en la prestación de los servicios, propiciar la competencia e impedir los abusos de posición dominante; la regulación asociada a las reglas de comportamiento generales delimita los parámetros que guían el actuar de quienes participan en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 17

2. PARTES INTERESADAS

Una de las partes interesadas en el cambio del enfoque regulatorio de la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG, es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, por ser la encargada de inspección, vigilancia y control de las cadenas de prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible. La reglamentación aquí impuesta pretende fortalecer el ejercicio de la SSPD en la vigilancia de las actividades de las cadenas de valor.

Se encuentra también dentro de las partes interesadas la Superintendencia de Industria y Turismo –SIC, en la medida en que regulan temas sobre competencia en los mercados. Los agentes que desarrollen las actividades propias o complementarias de la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en los términos definidos en los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994, son parte esencial de las reglas generales de comportamiento.

Específicamente, en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 se establece que las *personas que prestan servicios públicos* deben ser:

- *Las empresas de servicios públicos.*
- *Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*
- *Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.*
- *Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.*
- *Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.*
- *Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo 17.*

El artículo 16 establece, además, que los productores de servicios marginales (independientes) o para uso particular están sujetos también a los términos de la Ley:

Los productores de servicios marginales o para uso particular se someterán a los artículos 25 y 26 de esta Ley. Y estarán sujetos también a las demás normas pertinentes de esta Ley, todos los actos o contratos que celebren para suministrar los bienes o servicios cuya prestación sea parte del objeto de las empresas de servicios públicos, a otras personas en forma masiva, o a cambio de cualquier clase de remuneración, o gratuitamente a quienes tengan vinculación económica con ellas según la Ley, ó en cualquier manera que pueda reducir las condiciones de

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 18

competencia. Las personas jurídicas a las que se refiere este artículo, no estarán obligadas a organizarse como empresas de servicios públicos, salvo por orden de una comisión de regulación. En todo caso se sobreentiende que los productores de servicios marginales independientes o para uso particular de energía eléctrica están sujetos a lo dispuesto en el artículo 45 de la ley 99 de 1993.

Por tratarse de una regulación cuyo objeto es garantizar la adecuada prestación de los servicios, sin restringir la modernización de diversos elementos al interior de las cadenas de valor, es de interés para los formuladores de la política pública sectorial. El Ministerio de Minas y Energía, en el marco de sus funciones, busca que las señales de política pública puedan ser implementadas de manera efectiva por los mercados. El nuevo enfoque regulatorio tendría entonces la ventaja de facilitar la asimilación de dichas señales, por ejemplo, agilizando la implementación de la medición avanzada o la entrada de fuentes no convencionales de generación de energía.

Finalmente, puesto que es al usuario a quien se debe garantizar la adecuada prestación en condiciones de eficiencia y de manera ininterrumpida, es sobre él que debe profundizarse el análisis. El usuario es quien se encuentra al final de la cadena de prestación, en condiciones de asimetría de información con respecto a todos los prestadores del servicio y, en particular, es el usuario quien delega la toma de decisiones a su comercializador. El bienestar del usuario es el objeto mismo de la regulación y, a la vez, el elemento más vulnerable en la cadena.

Ante la multiplicidad de cambios planteados y la diversidad de intereses de las partes interesadas (que además no están necesariamente alineados entre sí, ni alineados con los fines de la regulación), se plantea la adopción de un enfoque regulatorio más flexible, que no riña con las nuevas dinámicas y las innovaciones en los mercados.

La siguiente ilustración esquematiza la flexibilización de las reglas para que el mercado pueda adaptarse de manera más flexible a las dinámicas del mercado. El nuevo enfoque establece reglas para los agentes y para el mercado que otorga mayor capacidad de acción a los participantes. A partir de unas reglas generales sobre temas específicos (cuadro A), los agentes tomar las decisiones que les permitan incorporar nuevas tecnologías, desplegar mecanismos para ajustar los mercados a las nuevas dinámicas y, en general, actuar de acuerdo con los incentivos de mercado a los que respondan para el desarrollo de sus actividades.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 19

Ilustración 3. Esquema flexibilización de reglas para una mejor adaptación al mercado y riesgo de abuso de la regulación



Elaboración: CREG.

De la mano de la capacidad de agencia (cuadro B de la Ilustración 3) por parte de los agentes en la prestación de los servicios públicos en el marco del nuevo enfoque regulatorio, va asociado el riesgo de que las actuaciones de los agentes no estén alineadas con los fines de la regulación. El enfoque de regulación más flexible tiende a establecer los elementos generales, empleando herramientas como la corregulación (autorregulación vigilada) o la regulación a través de incentivos de mercado y dejando espacio para que los agentes establezcan sus procesos o determinen sus acciones, en concordancia con los fines de la regulación.

Sin embargo, puesto que le corresponde al agente implementar la regulación dentro de sus esquemas (y esto es precisamente un campo de acción en el cual ese agente debe tomar decisiones – cuadro C de la Ilustración 3), su respuesta a las señales regulatorias puede responder a intereses contrarios a los establecidos por la regulación y, consecuentemente, podría vulnerar los fines regulatorios. Este sería el efecto de las decisiones de un agente, incluso si ese no hubiese sido su objeto.

Independientemente de la intención del agente, actos que tengan la capacidad, el objeto o el efecto de afectar la prestación del servicio, se consideran actos contrarios a los fines de la regulación. Este campo de acción está asociado entonces a un riesgo de abuso de la regulación (cuadro D de la Ilustración 3), escenario en el cual, como resultado de la toma de decisiones de los agentes, bien sea por objeto o como efecto de las mismas, puede darse una violación de los fines regulatorios.

El resumen, el problema al cual se enfrenta el regulador es la necesidad de introducir un marco regulatorio más flexible que el tradicional (para permitir la modernización de las

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 20

cadenas de valor) sin poner en riesgo el cumplimiento de los principios y fines establecido por la constitución y la ley para la prestación de esos servicios de energía eléctrica y gas combustible.

3. OBJETIVO

La regulación establecida a través de las reglas generales de comportamiento de mercado tiene como propósito sentar las bases para que sea viable una flexibilización del marco regulatorio de las cadenas de prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.

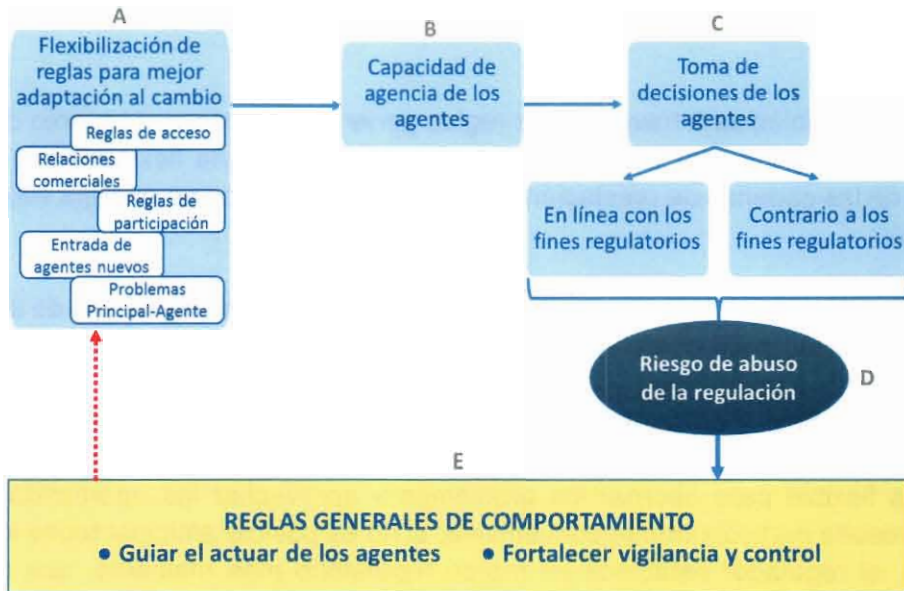
Esta flexibilización es necesaria y oportuna. En la medida que los mercados de los servicios públicos se vuelven más complejos, por la presencia de nuevas fuentes de oferta y de demanda, por los nuevos roles que asumen los participantes tradicionales y la entrada de nuevos participantes, y en general, por la llegada de innovaciones, la búsqueda de una prestación eficiente de los servicios también se hace más compleja. En este escenario una actitud más flexible para abordar los problemas y aprovechar las oportunidades en los mercados resulta particularmente conveniente: si no es posible anticipar todos los posibles escenarios, el regulador establece un marco regulatorio más maleable, que no frene el dinamismo de los mercados ni la iniciativa privada, pero que garantice el cumplimiento de los principios definidos por la ley para la prestación del servicio a los usuarios.

De la mano de la flexibilización de la regulación, es necesario dotar a las entidades de inspección, vigilancia y control de herramientas (regulatorias) efectivas para que puedan tomar las medidas necesarias ante comportamientos que vayan en contra de los principios regulatorios, pero sobre los cuales la regulación previa no se ha pronunciado de manera específica. Este tipo de comportamientos se denominan, según contexto, como abuso del derecho, abuso de la ley o abuso de la regulación.

En presencia de un riesgo de abuso de la regulación, el ejercicio de control preventivo identifica la necesidad de establecer unas reglas generales de comportamiento (cuadro E de la Ilustración 4), cuyo objetivo es doble: de cara a los agentes, permite que estos dispongan de lineamientos claros y explícitos que guíen su actuar, evitando que incurran en comportamientos contrarios a los fines de la regulación en ausencia de reglas específicas; de cara a las autoridades de inspección, vigilancia y control, estas reglas permiten el fortalecimiento de las herramientas con las que cuentan para corregir comportamientos contrarios a los fines regulatorios.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 21

Ilustración 4. Esquema flexibilización de reglas para una mejor adaptación al mercado, soportado por las reglas generales de comportamiento



Elaboración: CREG.

En conclusión, las reglas generales de comportamiento son la base regulatoria que permite flexibilizar las reglas emitidas para temas específicos con el fin de viabilizar que el mercado se adapte al cambio de manera eficaz, sin socavar la adecuada prestación de los servicios públicos (línea punteada de la Ilustración 4).

La Ilustración 5 plantea de manera esquemática un ejemplo en el que existen reglas específicas para acceso a redes de distribución, para la integración entre prestadores, para la comercialización mayorista, para la autogeneración y para la calidad del servicio. Estas reglas responden a problemas regulatorios específicos del mercado de energía y no son necesariamente independientes entre sí.

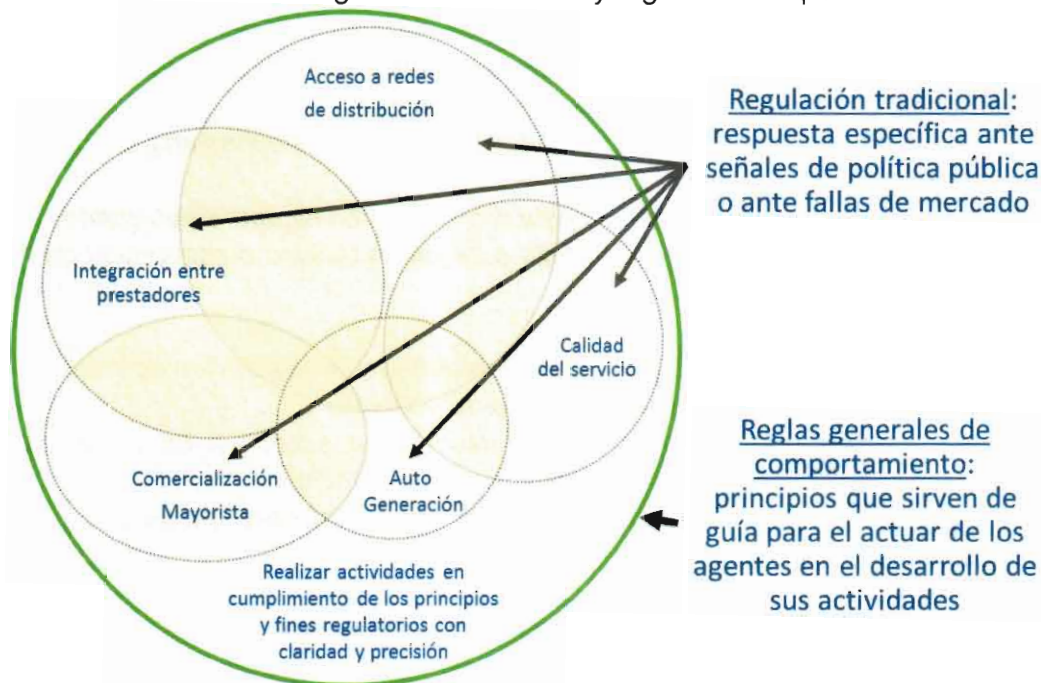
REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 22

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

Ilustración 5. Regulación tradicional y reglas de comportamiento



Elaboración: CREG.

El objeto de la regulación sobre normas generales de comportamiento es evitar que haya áreas grises en el marco regulatorio, desarrollando los principios y los fines constitucionales y legales. Esto permite que los agentes cuenten con una regulación explícita que guíe su actuar en el desarrollo de sus actividades.

La regulación que acompaña el presente documento responde directamente a los principios, fines y herramientas establecidos en la Ley 142 de 1994 y establece reglas generales de comportamiento que delimitan el campo de acción de los agentes que desarrollan las actividades de prestación de los servicios de energía eléctrica y gas combustible. Estas reglas generales de comportamiento son complementarias con la regulación específica emitida por la Comisión, es decir, las reglas generales de comportamiento no sustituyen ni derogan ninguna norma emitida por la CREG. Más bien, las reglas de comportamiento abren la puerta para que la regulación que se emita con posterioridad incorpore medidas que las implementen, y para que las autoridades de vigilancia y control desarrollen criterios y lineamientos que eviten el abuso de la regulación ya existente.

Las reglas de comportamiento de mercado tienen como punto de partida los objetivos establecidos por la Ley 142 de 1994. En el artículo 2°, la Ley establece que los fines de la intervención del Estado en los servicios públicos son:

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 23

9

VER

- 2.1. *Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.*
- 2.2. *Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.*
- 2.3. *Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.*
- 2.4. *Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.*
- 2.5. *Prestación eficiente.*
- 2.6. *Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.*
- 2.7. *Obtención de economías de escala comprobables.*
- 2.8. *Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.*
- 2.9. *Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.*

En línea con estos fines, las reglas de comportamiento son normas generales que permiten demarcar el campo de acción para los agentes que participan en las actividades de las cadenas de energía eléctrica y gas combustible. Cada norma general guía el actuar de los agentes prestadores con el propósito de promover la eficiencia en los mercados, previene la existencia de prácticas discriminatorias en la prestación de los servicios, propicia la competencia, impide los abusos de posición dominante o mitiga los conflictos de interés.

En el ejemplo ilustrado, además de las reglas sobre acceso a redes de infraestructura, de las reglas sobre calidad del servicio y otras reglas específicas vigentes, la norma general es la sujeción de los agentes a los fines regulatorios en condiciones de claridad y precisión. Esta norma, de un lado, es coherente con las demás normas existentes. Además, en ausencia de una regla específica, los agentes y las autoridades de supervisión y control acuden a ella para determinar si un comportamiento es aceptable o no lo es.

Específicamente, las reglas generales de comportamiento tienen por objeto:

- Proveer lineamientos claros y comprensivos sobre el actuar de los agentes para un buen funcionamiento del mercado.
- Evitar el abuso de la regulación, asegurando que los agentes actúen en concordancia con ella, incluso cuando no haya una regla específica sobre el aspecto en consideración.
- Mitigar el riesgo asociado al ejercicio de poder de mercado por parte de agentes, evitando prácticas que restrinjan la competencia en el mercado.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 24

- Eliminar las barreras artificiales que limiten el libre acceso a instalaciones esenciales de redes o a mercados.
- Mitigar el riesgo asociado al problema de principal-agente, en aras de que el comercializador procure por los intereses de los usuarios que atiende.
- Mitigar las asimetrías de información entre los agentes, los usuarios y las autoridades, en busca de un mercado transparente.
- Mitigar el riesgo relacionado con la gestión de conflictos de interés y a comportamientos con potenciales efectos coordinados.

La norma general de comportamiento no tiene como objeto reemplazar o modificar la regulación específica vigente. En la medida en que el regulador se haya pronunciado con respecto a un problema de manera específica, ese pronunciamiento debe ser aplicado por los agentes. En contraste, si el regulador no se ha pronunciado sobre un aspecto (efectivo o potencial) del mercado, los agentes deben usar las reglas generales de comportamiento para determinar si un acto es deseable o no en el marco de la regulación.

Para la regulación que se expida a futuro, las reglas generales de comportamiento permiten, por ejemplo, la sustitución de instancias de comercialización rígidas por mercados de corto y largo plazo más flexibles y que respondan al surgimiento de nuevas fuentes de oferta (como energías renovables o gas importado). En general, se promoverá el uso de mecanismos que promuevan la competencia, incentiven la innovación y eliminen conflictos de interés (o por lo menos sus efectos).

De otra parte, una mayor exposición de la comercialización a la competencia permitirá a futuro evaluar la pertinencia de sustituir cargos regulados por precios que reflejen el verdadero valor de la energía o el gas en distintos momentos del tiempo y en distintos lugares, con el fin de direccionar la inversión e incentivar el uso eficiente de recursos a través de, por ejemplo, respuesta de la demanda o almacenamiento.

Este conjunto de reglas facilitará además la transformación del rol históricamente pasivo de los usuarios en participantes activos del mercado (cuando esto sea posible), a través de, por ejemplo, la existencia de "prosumers" (usuarios que no solo toman energía del sistema, sino que también pueden entregarla y comercializarla) o de agregadores de demanda.

En ausencia de las reglas generales de comportamiento, los cambios regulatorios referidos (y otros que estén por venir) no serán posibles. Una flexibilización de la regulación sin un marco que logre comprender de manera amplia y suficiente la multiplicidad de escenarios y situaciones que pueden presentarse, trae consigo riesgos de ejercicio de poder de mercado o de extracción de rentas que impedirían una adecuada prestación del servicio a los usuarios.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 25

Finalmente, por tratarse de un nuevo enfoque regulatorio, las reglas de comportamiento requieren el desarrollo de métodos de vigilancia y control adecuados, que guíen el juicio y el accionar de las autoridades ante situaciones inéditas. Estos métodos requieren el entendimiento compartido del sentido, el alcance y la correcta aplicación práctica de las reglas entre los interesados –las autoridades de vigilancia, el regulador, los agentes y los usuarios–. En consecuencia, para la implementación de las reglas generales de comportamiento es necesario desarrollar la doctrina en la cual las autoridades de inspección, vigilancia y control establezcan lineamientos sobre las conductas que se consideran no deseables en el marco de la prestación de los servicios públicos.

4. ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN

Habiendo identificado la necesidad modificar el enfoque de análisis de los problemas en las cadenas de prestación de los servicios, apuntando hacia los objetivos constitucionales y legales establecidos y empleando las herramientas de regulación disponibles, las alternativas de intervención identificadas son:

- a. Modificar la regulación específica que existe, actualizando las normas, con el fin de adaptarlas a los cambios identificados hasta el momento. Esto incluye además incorporar el nuevo enfoque a la nueva regulación que se emita en adelante.
- b. Flexibilizar el enfoque de manera global, aplicándolo al marco regulatorio actual de manera complementaria con las normas emitidas previamente, e incorporándolo en la concepción de la regulación futura.
- c. Mantener el enfoque regulatorio actual, sin flexibilizarlo.

Los aspectos positivos y negativos de un cambio en el enfoque regulatorio se presentan a continuación.

Alternativa a: modificación de la regulación existente (actualizando las normas vigentes para adaptarlas a las nuevas condiciones de los mercados) e inclusión del nuevo enfoque en las nuevas normas.

Esta alternativa considera la revisión de toda la regulación vigente, con el fin de identificar en qué medida es posible introducir reglas que satisfagan las nuevas dinámicas del mercado puedan incorporarse a las actividades, garantizando que atiendan a los principios y los objetivos de la regulación. También incluye la identificación de escenarios que no hayan sido previstos por la regulación y que se encuentren ahora cambiando, como resultado de las innovaciones en los mercados.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 26

Para la implementación de esta alternativa es necesario realizar una tarea masiva de actualización en distintos temas regulados, lo que implicaría un largo periodo de ajuste, con altos costos de cumplimiento para los regulados. Además, este escenario requiere de una revisión exhaustiva de las innovaciones disponibles y la determinación ex ante de la forma en que dichas innovaciones penetrarían los mercados actuales.

Puesto que se determinó precisamente que los cambios que se avecinan no son susceptibles de ser anticipados en su totalidad por la regulación, esta alternativa es descartada. No represente el enfoque de flexibilidad que requieren los mercados en su contexto actual y no reflejan adecuadamente la actitud que se requiere para abordar las nuevas condiciones de los mercados.

Alternativa b: Flexibilizar el enfoque de manera global, aplicándolo al marco regulatorio actual de manera complementaria con las normas emitidas previamente, e incorporándolo en la concepción de la regulación futura.

En línea con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-032 de 2017, fenómenos como la internacionalización, la globalización y la velocidad de cambio en las prácticas de las empresas hacen necesario el uso de términos generales, pues no sólo es imposible que el regulador prevea cada una de las posibles conductas contrarias a los fines regulatorios, sino que también sería impertinente e inconveniente hacerlo, pues con ello se limitarían las posibilidades de aplicación de la norma por parte de la autoridad administrativa. Lo que termina ocurriendo entonces es la coexistencia de dos niveles, el de las reglas de carácter general y el de la regulación específica en desarrollo de los mismos principios legales.

Esta alternativa permite incorporar las nuevas dinámicas del mercado a la regulación, considerando las innovaciones que están apareciendo y que no hayan sido previstas por la regulación. Al tratarse de una regulación general, es necesario que guarde coherencia con los principios y los fines que la regulación debe alcanzar. Esto, a su vez, garantiza que haya una armonización entre la regulación nueva y la anterior, puesto que ambas responden a los principios constitucionales y legales establecidos.

Por tratarse de reglas generales, derivadas directamente de los aspectos más básicos que debe garantizar el regulador en materia de prestación de los servicios públicos, se busca desarrollar la regulación esencial para que los agentes y demás participantes del mercado (actuales y potenciales) cuenten con una guía de comportamiento. Estas reglas a su vez, sirven de base para el desarrollo de la regulación que se expida a futuro bajo el nuevo enfoque de la CREG, que gracias a ellas podrá ser más flexible (y posiblemente menos específica) y con mayor libertad en el actuar por parte de los agentes.

De esta manera, incluso si se presenta un escenario que el regulador no hubiese previsto, los interesados (empresas, actividades, usuarios, grupos de interés en general) no

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 27

4

VER
72

requieren esperar a la expedición de una regla específica sobre el tema. Las normas generales dictan qué principios deben cumplirse y qué fines deben perseguirse para que las acciones no atenten contra la prestación del servicio en las condiciones establecidas por la ley.

Los potenciales beneficios de esta flexibilidad son evidentes. Una mayor libertad en el actuar para los regulados permite aprovechar las eficiencias derivadas de la innovación, que permite ampliar la cobertura del servicio, mejorar su calidad, ofrecer nuevas formas de valor agregado, o sencillamente minimizar costos. La libertad también fomenta la competencia, de la que pueden beneficiarse todos los agentes del mercado y sobre todo los usuarios, a través de una mejor formación de precios.

No obstante, esa libertad también impone una carga adicional al Estado en términos de vigilancia, pues dificulta la posibilidad de predecir e identificar con precisión comportamientos que sean contrarios a los fines regulatorios. Se requiere entonces el establecimiento de lineamientos que permitan que las entidades de vigilancia y control ejerzan criterio para evaluar cada caso particular que resulte ser objeto de investigación. Por tratarse de un enfoque que implica novedades en la forma de ejercer las funciones de supervisión (pues la autoridad deberá ejercer criterio en casos donde habitualmente no lo hacía), puede existir incertidumbre de los regulados sobre el entendimiento de qué es un comportamiento aceptable. Así esta alternativa requiere el desarrollo de pedagogía y la expedición de doctrina por parte de la autoridad de vigilancia y control, con el acompañamiento del regulador y con la participación activa de los regulados.

Alternativa c: mantener el enfoque regulatorio tradicional.

La alternativa de mantener el enfoque regulatorio tradicional, emitiendo reglas específicas con el fin de resolver las fallas de mercado, implica que la incorporación de las innovaciones tecnológicas y las nuevas dinámicas en los mercados deben ser analizadas de manera específica por el regulador, quien debe, a su vez, emitir una regla para ese caso.

En la medida en que los cambios que se avecinan vuelven el mercado más complejo, las necesidades de análisis se vuelven mayores y ese espectro de análisis al interior del regulador puede conllevar a demoras en la toma de decisiones. En este sentido, las nuevas dinámicas pueden ser incorporadas a un ritmo distinto al que los mercados lograrían hacerlo. En otras palabras, la alternativa d podría no solo demorar sino, de hecho, limitar la entrada de nuevas dinámicas a los mercados.

En conclusión, se identifica que la alternativa b es aquella que logra permitir la modernización de los mercados, garantizando que la prestación de los servicios, y particularmente el actuar de quienes participan en esa prestación, sea en las condiciones establecidas desde la constitución colombiana y las leyes.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 28

Esto teniendo presentes los costos asociados a los nuevos criterios de vigilancia y control que se requieren para la supervisión de este conjunto de reglas.

5. INSTRUMENTOS PARA UNA REGULACIÓN MÁS FLEXIBLE

La implementación de la política pública a través de la regulación es esencial para alcanzar los fines del Estado y de los gobiernos de manera eficaz. En este sentido, la regulación no es otra cosa que una combinación de instrumentos que definen lo que es permitido, lo que no es permitido y los incentivos sobre los agentes. Por ejemplo, esos instrumentos pueden definir quiénes pueden participar en una determinada actividad, qué acciones son posibles, cómo se determinan las remuneraciones de los agentes y qué flujos de información debe haber. En particular, pero de un alcance más amplio, la regulación puede determinar qué estrategias o comportamientos son aceptables en el mercado.

Las reglas de comportamiento se ocupan de problemas para los cuales ningún otro instrumento regulatorio es eficaz: i) para casos de abuso de la regulación existente, como complemento, y ii) para nuevas situaciones –derivadas tal vez de innovaciones en la actividad misma, o de cambios en su entorno– que no dan espera a (o para las que no es conveniente) expedir regulación específica.

Las reglas de comportamiento se pueden entender en contraste con la regulación tradicional de “comando y control”. La regulación de “comando y control” consiste, en términos generales, en el establecimiento de normas, por parte del regulador, que definen de manera taxativa lo que es permitido y lo que es prohibido para una industria, una actividad o un tipo de agente. Esta regulación tradicional es eficiente en circunstancias en las cuales los objetivos son claramente medibles (por ejemplo, cuando se trata de alcanzar objetivos técnicos). El comando y control es efectivo, además, si los agentes o las actividades a quienes les aplica la norma son relativamente homogéneos en sus estructuras y cuando responden a intereses que no necesariamente están alineados con los fines de la regulación. Las normas exhaustivas con indicadores de cumplimiento axiomáticos son en esencia matriciales y resultan de una toma de decisiones centralizada por parte del regulador, con el fin de maximizar el beneficio social neto.

La regulación de comando y control tiene un amplio espectro de aplicación. Sin embargo, su aplicación pierde eficacia a medida que las industrias o las actividades objeto de regulación son más heterogéneas, cuando el costo de centralizar información crece o cuando se presenta una mayor dinámica de experimentación y cambio. Es precisamente en esos casos donde las reglas de comportamiento aportan mayor valor agregado.

En el contexto de los cambios que se anticipan en las cadenas de prestación de los servicios de energía y gas (ver Cuadro 1), resulta entonces relevante identificar alternativas de intervención más flexibles, que, apuntando a la maximización del beneficio social de los servicios esenciales, incorporen procesos de optimización al interior de los agentes. De

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 29

acuerdo con la OCDE, además de la regulación por “comando y control”, existe un amplio rango de opciones con características más flexibles, en la medida en que incorporan toma de decisiones por parte de los agentes. Vale la pena anotar que no todas corresponden necesariamente a lo que usualmente se entiende bajo reglas de comportamiento.

Tabla 1. Instrumentos de intervención

	INSTRUMENTOS TRADICIONALES	INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS			
Instrumentos	Comando y control	Incentivos de mercado	Autorregulación por iniciativa de los agentes	Corregulación	Información y pedagogía
Problema	Altos costos y riesgos ante libertad de agentes	Externalidades que afectan eficiencia	• Mercados de difícil supervisión • No exigible por el Estado	• Procesos heterogéneos • Necesidad de ser exigible por el Estado	Asimetrías de información
Cuando Aplica	• Mismo remedio para todos los agentes • Interés privado NO alineado con objetivo de la regulación	• Asignación de recursos escasos • Mercados dinámicos	• Objetivos claros, medibles • Intereses privados alineados con objetivo de la regulación	• Objetivos claros, medibles • Interés privado NO alineado con objetivo de la regulación	Reduce costos de búsqueda
Riesgos	• Rigideces en mercado • Ineficiencia x homogenización	Abuso de la regulación (debilidad en vigilancia)	Limitar la participación de otros agentes	Posible conflicto con regulación específica existente	No generar efectos inmediatos
Ejemplo	Obligación de hacer o no hacer	Señales de precios, derechos de uso	Manuales de buenas prácticas	Códigos de conducta Procedimientos	Información mínima al público

Fuente: OCDE. Elaboración: CREG, 2019.

En la tabla anterior se resumen las principales características de los instrumentos de intervención planteados por la OCDE como medios alternativos a la regulación “tradicional”. Exposiciones similares se pueden encontrar en documentos de la Comisión Europea¹. Se debe resaltar que, aunque cada instrumento tiene características que lo hacen más o menos eficaz dependiendo de la estructura y de las condiciones del mercado, no son mutuamente excluyentes en su implementación. El diagnóstico de los problemas puede concluir que es necesario utilizar varios instrumentos para alcanzar los fines de la regulación.

¹ Ver:

- Mandelkern Group on Better Regulation – Final Report. 2001.
- Comisión Europea. Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment". 2002.
- Parlamento Europeo. Acuerdo interinstitucional para mejora en la expedición de normas (2003/C 321/01). 2003.

A continuación, se describen en detalle los instrumentos presentados.

5.1. Instrumentos de mercado

Los instrumentos de mercado corresponden a medidas cuyo objetivo es modificar la conducta de los agentes mediante incentivos económicos. Estos incentivos, presuntamente, afectan la toma de decisiones bajo determinadas situaciones. Las medidas pueden tener como objetivo la disuasión (incentivos negativos) o la promoción (incentivos positivos) de ciertas decisiones. Las medidas de regulación a través de incentivos buscan dificultar las decisiones que llevan a un agente a incurrir en un comportamiento contrario al interés general imponiendo costos adicionales a dichos comportamientos (e.g. las sobretasas por contaminar el ambiente). Forman parte de este tipo de medidas aquellas que establecen la exención de costos para quienes se comporten de conformidad con los fines estatales (e.g. reducción de impuestos para organizaciones educativas).

Los instrumentos de mercado buscan modificar el costo de oportunidad de los agentes a quienes va dirigida la medida, obligándolos a realizar internamente el análisis de los beneficios y costos de su decisión. Así, se hace presuntamente menos costosa para el agente la adopción de un comportamiento deseable para el Estado o le será más costoso incurrir en un comportamiento contrario al interés general.

Cuando además los agentes tienen un incentivo subyacente para innovar en términos de las soluciones que adopten al interior de sus empresas en respuesta a los incentivos definidos por el regulador, los instrumentos de mercado permiten dichas innovaciones, en contraste con un esquema de comando y control, en el cual las innovaciones son menos susceptibles de ocurrir.

Los instrumentos de mercado incluyen también el uso y la creación de mecanismos de mercado para alcanzar objetivos de política pública para la asignación de recursos escasos. En este caso, el Estado interviene para facilitar el intercambio de bienes o servicios entre los agentes de manera voluntaria, en condiciones que amparen el cumplimiento de un objetivo de política pública.

Este tipo de instrumentos se considera bastante flexible puesto que no especifican la forma en que los agentes deben responder. Mediante la creación o la modificación de incentivos, los agentes responden tomando decisiones propias, basadas en los incentivos que enfrentan. La OCDE plantea, en este contexto, que los instrumentos basados en incentivos pueden inducir respuestas tanto de corto como de largo plazo, viabilizando ganancias en eficiencia de forma estática y dinámica, obviamente sujetas a unas rigideces de corto plazo.

También destaca la OCDE las implicaciones de la regulación por incentivos planteando la dificultad que representa la administración de estos incentivos una vez son implementados.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 31

La creación de un mecanismo de mercado autónomo que funcione en respuesta a los incentivos establecidos, implica cierta inercia en su operación que puede tardar en modificarse si la regulación así lo requiriera.

Una de las características básicas que permite la utilización efectiva de los instrumentos de mercado es la posibilidad de establecer objetivos claros o incluso cuantificables para la verificación de su cumplimiento. En ausencia de objetivos explícitos y medibles, no resulta trazable la efectividad de la medida y existe el riesgo de que efectos imprevistos se presenten sin que se puedan identificar a tiempo. Con el fin de evitar que dicho riesgo se materialice, es fundamental contar con indicadores o algún otro tipo de medida que permita hacer el seguimiento minucioso que resulta de los nuevos incentivos.

Derivada de esta característica se encuentra la necesidad de que estos instrumentos cuenten con herramientas efectivas de inspección, vigilancia y control. Puesto que su implementación está directamente en manos de los agentes regulados, el riesgo de abuso de la regulación se incrementa. Es entonces fundamental que las autoridades puedan ejercer sus funciones de manera eficaz, con el fin de identificar si, bien sea como objeto o como efecto de las decisiones de los agentes, la respuesta a los incentivos establecidos por la regulación no está alineada con los fines regulatorios. En este contexto los esquemas de cumplimiento (*compliance strategies*) se convierten en elementos básicos para la adecuada implementación de este tipo de instrumentos.

En el diseño de la regulación es relevante, además, determinar si se busca alcanzar uno o varios objetivos, en la medida en que al tratar de vincular múltiples objetivos regulatorios estos pueden entrar en conflicto, afectando negativamente el diseño y la evaluación de la efectividad de la medida. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se busca alcanzar objetivos explícitos y objetivos implícitos. El diseño de un impuesto que imponga costos a las emisiones (objetivo explícito) puede establecerse por encima de su nivel eficiente si a la vez intenta aumentar el recaudo del Estado (objetivo implícito).

La OCDE plantea también que los instrumentos de mercado suelen funcionar mejor cuando se aplican a un problema identificado en un marco legal o jurisdiccional homogéneo. Un conflicto puede ocurrir cuando se pretenden resolver problemas que son transversales a distintos marcos jurídicos (ej. distintos países o distintos sectores). Intentar alinear un instrumento de mercado para dos o más jurisdicciones puede pasar por alto marcos legales existentes distintos, que no necesariamente están armonizados. El resultado de esto corre el riesgo de ocasionar distintos efectos regulatorios, no previstos durante el diseño de la regulación.

Al usar este tipo de regulación es importante reconocer que los efectos de la creación o modificación de incentivos implica la espera de una respuesta por parte de los agentes regulados. Concretamente, no se trata de medidas regulatorias que obliguen a una reacción

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 32

inmediata y, por lo tanto, si se trata de un problema que deba ser resuelto por vía regulatoria de forma expedita, los instrumentos de mercado pueden resultar inconvenientes.

Cuando los objetivos de la política pública están asociados a la asignación de recursos escasos, un proceso de asignación administrada por parte del Estado puede resultar altamente ineficiente, dadas las asimetrías de información entre los agentes y quienes realicen la asignación. El uso de mercados se ha convertido entonces en una alternativa de intervención con el potencial de lograr una asignación más eficiente de dichos recursos, a través de herramientas tipo subastas. Por ejemplo, se emplean con frecuencia para asignación del espectro de radiofrecuencia o de ventanas de tiempo para el aterrizaje de aviones en aeropuertos con congestión.

La regulación por incentivos se considera preferible a la regulación tradicional por comando y control en escenarios que requieran una adaptación al cambio relativamente rápida, como en el caso de industrias sujetas a innovación tecnológica. La regulación por comando y control puede generar rezagos en la entrada de dichas innovaciones, provocando obsolescencia en la tecnología si la respuesta del regulador no resulta suficientemente oportuna o si no acierta en el establecimiento de los parámetros adecuados para incorporar los cambios más recientes.

La creación de incentivos de mercado también resulta conveniente en presencia de cadenas de valor cuya tecnología o cuyos procesos son muy complejos. En este caso, teniendo en cuenta las fuertes asimetrías de información por parte del regulador para el desarrollo de regulación de comando y control que incorpore las complejidades de la industria, la imposición de requerimientos detallados puede ir en detrimento de la eficiencia en el desarrollo de la actividad.

En general, el grado de flexibilidad asociado a este tipo de medidas implica que son los agentes quienes, respondiendo a un incentivo, toman decisiones sobre sus procesos de producción. Al interior de la empresa, el agente puede analizar las medidas alternativas para lograr dicho objetivo, minimizando sus costos. Esto incluye la minimización tanto de los costos asociados a la modificación de los procesos internos como de los costos de cumplimiento. En este punto la OCDE plantea el posible trade-off que existe entre la modificación frecuente de la señal regulatoria y la minimización de los costos de cumplimiento, aspecto que se debe tener en cuenta para el diseño de la medida regulatoria. Es decir, las señales asociadas a incentivos de mercado deberían ser relativamente estables en el tiempo, con el fin de no incurrir en modificaciones de los planes de inversión de los agentes que se reflejen en mayores costos de cumplimiento.

De hecho, un aspecto fundamental para el diseño e implementación de regulación a través de incentivos de mercado son los costos de cumplimiento. La creación de mecanismos de mercado conlleva costos directos e indirectos para quienes participan en el mercado y para las autoridades. De un lado, los agentes deben asumir costos relacionados con el

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 33

[Handwritten mark]

[Handwritten initials]

aprendizaje requerido para transar en dichos mecanismos y costos directamente resultantes del registro y la participación en los mecanismos. De otro lado, las autoridades de inspección, vigilancia y control deben asumir los costos de ejercer dichas funciones en el nuevo mecanismo. Dependiendo de la complejidad de estos mecanismos, los costos para todas las partes interesadas pueden ser significativos.

Según la OCDE, si bien es deseable que el Estado tenga objetivos precisamente definidos para el uso de incentivos de mercado, no en todos los casos se requiere una definición acotada del alcance de la regulación. Por ejemplo, el Estado puede no contar con una medición detallada del impacto que se espera con el uso de un instrumento de mercado. Aun así, su motivación puede estar sustentada en que la respuesta por parte de los agentes a los incentivos establecidos por el regulador es una conducta deseada, lo que en sí mismo representa un resultado positivo.

En síntesis, los instrumentos de mercado a través de la creación o modificación de incentivos para los agentes son herramientas consideradas fuertes en términos de:

- La flexibilidad que conllevan para la toma de decisiones por parte de los regulados
- La posibilidad de innovación asociada a esta toma de decisiones
- La capacidad de alcanzar los objetivos de la política pública en industrias con procesos complejos
- La capacidad de alcanzar los objetivos de la política pública en industrias con alto dinamismo

Para que asegurar que un instrumento de este tipo está funcionando de forma adecuada y maximizando su impacto en los aspectos mencionados, su cumplimiento debe estar eficazmente monitoreado.

5.2. Autorregulación por iniciativa de las empresas

Este tipo de regulación corresponde a iniciativas que surgen de manera autónoma por parte del sector privado, sin un pronunciamiento por parte del regulador. Su vínculo con la regulación se origina en la alineación que puede existir entre la iniciativa privada y los objetivos de la regulación. Por ejemplo, esto ocurre cuando existe un bien público reputacional en una industria y el mal comportamiento de un agente los perjudica a todos.

Por tratarse de medidas adoptadas por el sector privado, generalmente la autorregulación corresponde a acuerdos entre empresas tendientes a promover mejoras a nivel sectorial, es decir, comportamientos empresariales con beneficios transversales para los agentes pertenecientes a ese grupo de interés, en un sector o en una actividad. Se trata, por ejemplo, de la fijación de estándares técnicos por encima de los mínimos requeridos por las autoridades o de los códigos de buenas prácticas que se construyen para establecer lineamientos sectoriales y que en la actualidad son frecuentemente implementados.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 34

(Handwritten mark)

EP
AK

Tal es el caso de la industria de la energía nuclear a nivel mundial, cuyos oferentes han alcanzado una serie de estándares de seguridad voluntarios superiores a los exigidos regulatoriamente en sus jurisdicciones. En este caso, tanto la industria como los gobiernos y la ciudadanía tienen el interés común de evitar incidentes nucleares como los que se han visto en el pasado (e.g. Chernóbil, Ucrania), minimizar la amenaza de eventos terroristas y controlar el acceso a materiales nucleares. El establecimiento de este tipo de estándares se realiza a través de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA por sus siglas en inglés), cuyos lineamientos no son vinculantes y no están sujetos a vigilancia y control por parte de los Estados, a menos que se encuentren formalmente incorporados en la regulación aplicable².

Una característica común a los esquemas de autorregulación por iniciativa de los agentes es que no necesariamente están sujetos explícitamente a la inspección, vigilancia y control de las autoridades, puesto que no responden directamente a una señal del regulador. Los controles son, entonces, aquellos diseñados por los agentes regulados.

Por su naturaleza, que responde a la alineación de intereses de un grupo establecido, existen riesgos asociados a este tipo de iniciativas. Prácticas que tengan la capacidad, el propósito o el efecto de excluir participantes de un mercado pueden constituir barreras de acceso artificiales para la entrada o el crecimiento de competidores. Esto puede resultar en una afectación de la competencia cuando los estándares superan aquellos que logran maximizar el beneficio social; consecuentemente, no se alcanza el nivel óptimo de bienestar.

Por tratarse de iniciativas que surgen en el sector privado y no de la expedición de reglas por parte del regulador, este tipo de instrumentos no son parte de las medidas de intervención que utilizaría la CREG en su nuevo enfoque regulatorio. No tendría sentido: la naturaleza de la autorregulación es que no está mediada por el regulador. Su reconocimiento e inclusión en el presente documento busca abrir la puerta para que los agentes desarrollen este tipo de iniciativas, que serán deseables siempre que se encuentren alineadas con los intereses del Estado y que no sean un instrumento que tenga el efecto o la potencialidad de afectar la libre participación de los agentes en el mercado.

5.3. Corregulación

La corregulación es un término utilizado por la OCDE para describir aquellas medidas que surgen como respuesta a una señal por parte del regulador y que implican una participación activa en el proceso de diseño e implementación por parte de los agentes. En los periodos iniciales de flexibilización de los marcos regulatorios, la literatura se refería a la

² Ver Decker y Rauhut. *Nuclear Energy: Securing The Future. A Case for Voluntary Consensus Standards*. Stimson. 2016.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 35

[Handwritten signature]

[Handwritten initials]

autorregulación vigilada, en contraste con la autorregulación por iniciativa de los agentes, descrita anteriormente. La evolución del término utilizado obedece a los procesos de refinamiento en el análisis de los instrumentos por parte de la OCDE. En este documento se emplea la terminología actualmente utilizada, sin que esto impida que, en la evolución del análisis, la terminología siga modificándose.

La corregulación asigna un mayor grado de responsabilidad a los regulados en su actuar, en el sentido en que la toma de decisiones no es exclusiva del regulador. En contraste con la regulación de comando y control, en la cual el regulador interviene en detalle al determinar procesos y actuaciones al interior de las empresas, la corregulación establece los principios y los objetivos sociales, dejando que el diseño de los procesos internos y el actuar de las empresas sea resultado de sus análisis particulares, considerando los lineamientos generales dados por el regulador.

El reporte del *Mandelkern Group on Better Regulation*³ para la Unión Europea plantea que, como resultado de la excesiva intervención por parte del regulador, se retira la responsabilidad de los agentes para la toma de decisiones. En consecuencia, se podría suprimir la capacidad de que surjan de forma espontánea iniciativas privadas e incluso el sentido de responsabilidad por parte de los regulados. En esencia, la adopción de medidas de corregulación permite que los agentes se apropien de la responsabilidad de actuar y de contribuir al mejoramiento en el desarrollo de las actividades que realizan y en agregado al progreso en la prestación de los servicios esenciales objeto de regulación.

Esta responsabilidad está asociada a la oportunidad de innovación por parte de las empresas, buscando alcanzar sus objetivos privados y al tiempo que actúan en concordancia con los fines regulatorios. El proceso de corregulación no ocurre, generalmente, en un solo momento. La señal del regulador inicia el proceso, planteando objetivos claros y observables para garantizar un seguimiento adecuado de la medida. En respuesta a esa señal, los agentes realizan análisis al interior de sus empresas y alinean sus procesos internos y actuaciones con los fines regulatorios. Es decir, la señal regulatoria establece el “qué” pero no determina el “cómo”.

Tanto en el caso de la corregulación como en el caso de la autorregulación, es necesario tener en cuenta que los esquemas de iniciativa privada solo podrían reemplazar aquellos de iniciativa pública en la medida en que los intereses de la industria o del sector estén alineados con los fines de la regulación. En la mayoría de los casos, sin embargo, las medidas de corregulación se emplean de forma complementaria al marco regulatorio existente, en esquemas de regulación que combinan distintos instrumentos.

Las medidas de corregulación resultan más efectivas en contextos en que se cuenta con objetivos claramente definidos, como los objetivos técnicos, que son medibles y verificables.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 36

CP

VER
RW

En el caso de objetivos sociales de difícil medición, la corregulación puede resultar inefectiva, al no permitir un seguimiento adecuado de los avances. A manera de ejemplo de corregulación eficaz, la adecuada implementación de políticas de devoluciones por parte de los establecimientos comerciales, como resultado de una señal regulatoria de protección al consumidor, es susceptible de verificación por parte de las autoridades, que pueden disponer de información sobre denuncias de parte de los consumidores ante el incumplimiento.

De forma similar a la autorregulación, estas medidas pueden generar resultados anticompetitivos cuando su cumplimiento genera barreras a la entrada o limitaciones a la participación de algunos agentes. Ahora bien, por tratarse de medidas inicialmente planteadas por el regulador, las correspondientes respuestas de los agentes están sujetas de manera expresa a la inspección, vigilancia y control de las autoridades con mayor visibilidad que en el caso de la corregulación.

5.4. Información y pedagogía

La transparencia es un factor fundamental para el adecuado funcionamiento de los mercados porque permite la toma de decisiones informadas de los agentes que participan (o aspiran a participar) en esos mercados y el ejercicio eficaz de las funciones de regulación y de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades. Además, la transparencia es de particular interés para el usuario final de los servicios regulados, en la medida en que le permite decidir sobre su consumo en función de sus necesidades y de sus restricciones presupuestales. También es de interés del regulador y de las autoridades de inspección, vigilancia y control contar con información que permita una adecuada ejecución de las funciones asignadas por ley. Infortunadamente, uno de los principales obstáculos para la transparencia son las asimetrías de información, que son comunes en los sectores regulados.

En el contexto del problema entre el usuario, en calidad de principal, y el comercializador, en calidad de agente que gestiona sus intereses ante el mercado, la información disponible para el usuario es limitada por varias razones. De un lado, se deben considerar los costos de acceder a dicha información y los costos de oportunidad de quienes deben realizar esa búsqueda. También se debe incluir en el análisis la existencia de barreras de acceso a la información, que pueden materializarse en limitaciones físicas al acceso o en opacidad, cuando la forma de presentar la información es compleja y no permite una interpretación clara. En este último caso, incluso si la información es entregada, es posible que el nivel de conocimiento de los interesados no sea suficiente para permitir un entendimiento suficiente que conlleve a la toma de decisiones óptima. Esto incluye, por ejemplo, el desconocimiento de derechos y obligaciones por parte de determinados grupos de interés, que puede prestarse para la extracción de rentas por parte de los agentes del mercado con acceso y entendimiento de la información relevante del mercado.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 37

9

VER
2

La información debe ser entonces clara y precisa. El acceso a información comprensible para los usuarios no es trivial en presencia de mercados como los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible. Las dificultades de coordinación entre usuarios para gestionar el acceso a la información hacen conveniente, en principio, que ellos estén interesados en delegar a un tercero la gestión de sus intereses ante los agentes del mercado. Aun así, una vez el agente tiene la tarea asignada, no es evidente que el usuario tenga la capacidad para vigilar que sus intereses están bien gestionados.

Las asimetrías de información entre los agentes también están presentes en las cadenas de prestación de los servicios regulados. La toma de decisiones por parte de compradores y vendedores en mercados que funcionen de manera eficiente asumen que los participantes de ambas puntas tienen acceso a información cierta y clara sobre precios y cantidades de manera simétrica. Eso les permite actuar en función de las variables de mercado, optimizando sus respectivas funciones objetivo. En la práctica, los flujos de información no son necesariamente simétricos y puede haber: (i) agentes con acceso limitado a información del mercado que debiera estar disponible para todos o (ii) agentes con acceso a información relevante del mercado que les permitiría materializar ventajas competitivas. Las asimetrías de información pueden tener la capacidad, el propósito o el efecto de afectar la competencia en los mercados, por ejemplo, mediante la exclusión de participantes o la extracción de rentas.

Los problemas asociados a las asimetrías de información se ven agravados en presencia de agentes integrados verticalmente cuando existen relaciones de principal-agente en la cadena. Cuando dos o más actividades en una cadena de valor se integran, una relación que habría sido adversarial (o por lo menos neutral) se torna cooperativa. Además de la información pública de mercado, el agente integrado dispone de información privada que no habría sido compartida entre las actividades. La relación cooperativa puede generar eficiencia en costos. Sin embargo, si una de las actividades tiene en su naturaleza la función de procurar por los intereses del usuario, surge un conflicto de interés.

La asimetría de información también disminuye la eficacia y oportunidad de la regulación y de la inspección, vigilancia y control. El regulador, en desarrollo de sus funciones, utiliza información de los mercados y de los agentes para analizar las alternativas de intervención y sus posibles impactos, para diseñar reglas específicas y para hacerles seguimiento. A su turno, la autoridad de inspección, vigilancia y control requiere información veraz y pertinente para identificar claramente las situaciones de interés; oportuna para prevenir o corregir tempranamente infracciones; y precisa para dosificar apropiadamente su respuesta. En mercados con un adecuado funcionamiento, tanto el regulador como el vigilante cuentan con información suficiente para tomar decisiones y llevar a cabalidad sus respectivas tareas. En contraste, la información incompleta, errada o entregada de forma tardía dificulta las labores de regulación, vigilancia y control, y puede inducir a errores que afecten la prestación de los servicios.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 38

En este contexto, los instrumentos orientados a reducir las asimetrías de información apuntan al funcionamiento adecuado de los mercados desde el punto de vista de todos los interesados –los usuarios, los agentes, el regulador y las autoridades de inspección, vigilancia y control–. De acuerdo con la documentación de la OCDE, este tipo de instrumentos se puede clasificar en dos (2) tipos: aquellos tendientes a reducir las asimetrías a través de la publicación de información y aquellos tendientes a promover el conocimiento entre los interesados sobre la información relevante para la toma de decisiones. En ambos casos, se trata de instrumentos que propenden por la toma de decisiones informadas de parte de los interesados.

Los instrumentos de información y pedagogía, que no modifican directamente la toma de decisiones, se suelen denominar regulación de “mano ligera”. Usualmente no tienen efectos inmediatos en el comportamiento de la población objetivo. Para determinar si el instrumento es eficaz, el monitoreo en el corto plazo se dirige generalmente a identificar si esa población objetivo está recibiendo el mensaje que se quiere enviar.

Los instrumentos tendientes a reducir asimetrías a través de la publicación de información pueden requerir distintos niveles de intervención por parte del regulador. En algunos casos, una señal de promoción a la entrega de información puede ser suficiente para que haya efectivamente un cambio en el comportamiento de los agentes y la difusión de información se lleve a cabo. En otros casos, el regulador puede obligar expresamente a la entrega de información, cuando su entrega voluntaria no necesariamente se encuentra en los intereses de quienes tienen la información. Finalmente, el regulador puede optar por realizar la entrega de información él mismo (o a través de un tercero), lo que ocurre generalmente cuando se trata de información que requiere la presentación de datos anónimos de manera centralizada, o una amplia difusión.

Los instrumentos pedagógicos también forman parte de las estrategias regulatorias para resolver asimetría de información. La pedagogía puede ser implementada por el regulador o directamente por los agentes, con el propósito de comunicar al público interesado, por ejemplo, información sobre sus derechos y obligaciones. Existe siempre la necesidad de revisar que los mensajes enviados sean coherentes con las demás señales regulatorias y con los fines mismos de la regulación, para evitar el envío de mensajes contradictorios.

Las ventajas de este tipo de instrumentos es que tienden a coordinarse correctamente con otros instrumentos, especialmente cuando se trata de temas regulatorios relativamente amplios. Por ejemplo, campañas de pedagogía que acompañen señales de regulación por incentivos de mercado pueden reforzar el mensaje, mejorando la implementación de la regulación. Una ventaja adicional de los instrumentos de información y pedagogía, de acuerdo con la OCDE, es que en contraste con otros instrumentos regulatorios que afectan directamente las cadenas de valor, como aquellos con impacto en los precios, estos no generan per se situaciones que se perciban como inequitativas o injustas –y en cambio, pueden visibilizarlas.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 39

Finalmente, si bien la simetría en la información es siempre deseable, no es cierto siempre que más información sea mejor. Es necesario determinar con anticipación cuál es la información relevante para el mercado y cuál es la información que no debe estar a disposición de todos los participantes. En ausencia de dicho análisis, podrían generarse efectos anticompetitivos si la información compartida resulta en la exclusión de agentes del mercado o en barreras de acceso para potenciales participantes.

6. REGULACIÓN

Con base en los instrumentos revisados, la CREG expide el siguiente conjunto de reglas generales de comportamiento de mercado, que en su mayoría corresponden a medidas de corregulación y de información y pedagogía, para los agentes que desarrollen las actividades propias de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994.

Las reglas generales de comportamiento son enunciados determinados que forman parte y deben ser interpretados a la luz del régimen regulatorio creado por el sistema jurídico conformado por la Ley 142 de 1994, como norma básica. La Corte Constitucional ha señalado (C032-2017) que el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular.

6.1. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

Por tratarse de reglas generales de comportamiento que buscan prevenir comportamientos contrarios a los fines regulatorios, se define el siguiente objeto y alcance para el proyecto regulatorio:

- **Objeto:**

Proveer una base normativa general y suficientemente comprensiva que guíe el actuar de los prestadores, congruente con los principios y las obligaciones establecidas en las leyes 142 de 1994.

- **Ámbito de aplicación:**

Aplica para los agentes que desarrollen las actividades propias de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible y sus actividades complementarias (mencionados en los artículos 15 y 16 de la Ley 142 de 1994).

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 40

4

LEP
RC

También aplica a cualquier otra empresa que la CREG someta a su regulación (de acuerdo con el numeral 2 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994).

Con el fin de precisar el alcance de los términos utilizados en esta resolución para abordar conflictos de interés que se derivan de la integración vertical de actividades en las cadenas de valor de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, la CREG establece las siguientes definiciones:

(1) Bienes esenciales para la organización y la prestación del servicio:

El artículo 11 de la Ley 142 de 1994 se refiere a la función social de propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos. Dentro de las obligaciones, los agentes deben “facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios”. Esta obligación está asociada al principio de libre acceso cuyas reglas han sido ampliamente desarrolladas por la regulación, particularmente, la regulación concerniente a la infraestructura de redes.

El término “esencial” en la definición hace referencia a la característica de dichos bienes de ser indispensables dentro de la cadena de valor para la prestación del servicio correspondiente. En consecuencia, su esencialidad es una condición de cara al mercado, en agregado, y no de cara a un agente en particular. Cabe notar que este término no se refiere al “servicio público esencial”, definido por la ley para los servicios públicos regulados por la Comisión.

Se trata de bienes que cumplen de manera simultánea con dos criterios:

- (i) No son susceptibles de ser replicados ni sustituidos de manera rentable en el mercado que atiende; y
- (ii) Son necesarios para el desarrollo de actividades de las cadenas de valor de las que trata esta resolución.

El criterio (i) se refiere a la inhabilidad de viabilizar un proyecto de que replique el bien esencial en cuestión de manera rentable y sostenida en el tiempo. Considerando, por ejemplo, los costos de capital y las economías de escala para construir las instalaciones de ciertas actividades, es posible identificar segmentos de las cadenas de valor para los cuales el tamaño de mercado eficiente es uno (1). En este contexto, un incremento en el tamaño del mercado (la aparición de un participante más) no resulta eficiente en el largo plazo.

Por ejemplo, la duplicidad de una red de distribución local (bien sea con el fin de disputar el mercado o con el fin de cruzarlo para llegar a otro mercado) no es

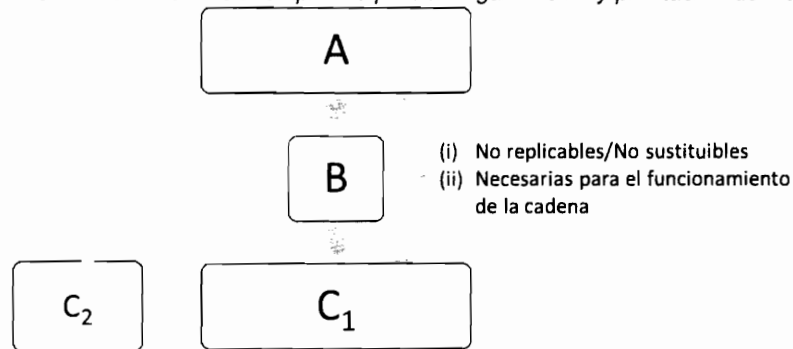
REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 41

rentable de manera simultánea, en el largo plazo, para más de un (1) agente. En consecuencia, esa instalación no es replicable. Incluso en presencia de un sustituto, que podría ser el transporte terrestre del gas natural en camiones cisterna hasta cada domicilio, la solución alternativa resulta suficientemente más costosa, de manera que no es viable de manera sostenida.

El criterio (ii) hace referencia a la condición que hace de esa instalación un elemento necesario para el desarrollo de las actividades de uno o más segmentos de las cadenas de valor reguladas. Es decir, dicho bien viabiliza la adecuada prestación del servicio en un mercado específico, permitiendo la interacción entre dos segmentos de la cadena para el suministro del producto o permitiendo el acceso a otros mercados.

Ilustración 6. Bien esencial empleado para la organización y prestación del servicio



Elaboración: CREG, mayo 2019.

En la ilustración anterior se plantea el siguiente escenario: aguas arriba se lleva a cabo la actividad del segmento A, que, por medio de la actividad B, accede al mercado en interacción con la actividad C. En el ejemplo, B es una actividad cuyo tamaño eficiente de mercado es uno (1), es decir, no es eficiente que exista más de un participante en ese mercado. Por lo tanto, B es el único participante en su segmento de la cadena. En la actualidad, la actividad C se desarrolla en un mercado C1, pero el mercado C2 no tiene cobertura.

Para que los que desarrollan la actividad A puedan suministrar el producto hasta el mercado C1, debe pasar por B. Y puesto que la infraestructura con la cual se lleva a cabo la actividad B no es replicable o sustituible de manera sostenida y rentable en el largo plazo, es posible afirmar que se cumple las condiciones (i) y (ii). En consecuencia, las instalaciones de B son bienes esenciales para la interacción entre las actividades A y C. Además, el desarrollo de la actividad A en el mercado C2 también requiere pasar por B. Es decir, para el mercado C2, las instalaciones de B también son bienes esenciales en la organización y prestación del servicio.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 42

[Handwritten signature]

[Handwritten initials]

La definición de bienes esenciales implica entonces que hay un segmento de una cadena que puede actuar como “cuello de botella”, porque tiene la capacidad probable de limitar el acceso a los mercados aguas abajo para quienes se encuentran aguas arriba, o incluso de limitar la disputabilidad en su segmento (barreras de entrada a B) a potenciales competidores. Esta situación se puede dar para los mercados efectivamente atendidos y para los mercados con potencial de ser atendidos.

Además de las instalaciones puramente físicas, los cambios anticipados en las cadenas de prestación de los servicios incluyen la existencia de intangibles, como la información, que conforman bienes necesarios para la organización y la prestación de los servicios. Este es el caso de la información que en muchos países se ha generado como resultado de la implementación masiva de medición avanzada y que se ha convertido en un elemento con la capacidad de viabilizar la competencia en el eslabón de comercialización.

(2) Situación de control:

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, se entiende como situación de control la posibilidad de influenciar directa o indirectamente la política empresarial, la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, o la disposición de los bienes o derechos esenciales para el desarrollo de la misma.

Así mismo, hay situación de control en la relación entre la matriz y sus subordinadas (filiales y subsidiarias) en los términos señalados en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, así como aquellas que las modifiquen.

Dado el objeto y alcance presentados, la CREG expide las siguientes reglas generales de comportamiento, que buscan orientar el actuar de los agentes regulados de forma tal que se prevenga la materialización de conductas que resulten contrarias al interés general o a los intereses de los usuarios, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

6.2. Cumplimiento de los fines de la regulación

Con el fin de prevenir abusos de la regulación, la CREG señala que, en general, los agentes regulados deben atender los fines regulatorios en su actuar y honrar los principios generales establecidos para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.

En este sentido, la CREG considera contraria a la anterior disposición la participación en actos, contratos o prácticas que tengan la capacidad, el propósito o el efecto de: (i) eludir

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 43

los fines previstos en la regulación, o (ii) confundir, engañar u ocultar información a los usuarios, a otros agentes del mercado o a las autoridades.

Asimismo, los agentes regulados deben cumplir los compromisos y declaraciones que realicen frente a terceros o frente al mercado, lo cual incluye el deber de presentar ofertas serias a través de los diferentes mecanismos de negociación que disponga la regulación.

Por último, la CREG también señala como contraria a los fines regulatorios, la elusión de las obligaciones regulatorias a las que se encuentra sometido un agente, mediante el uso de terceros como conducto o intermediario para actuar en el mercado.

6.3. Transparencia del mercado

Como se señaló en el presente documento, la promoción de la transparencia en los mercados es un instrumento de gran utilidad para prevenir la extracción de rentas y para facilitar un rol más activo por parte de los usuarios.

Para promover la competencia en las distintas actividades de la cadena donde esto es posible, es fundamental que los usuarios puedan tomar decisiones informadas sobre la elección de su prestador y los servicios que contratan. El acceso a información útil que les permita comparar y evaluar las opciones que tienen, permitirá que los usuarios tomen decisiones eficientes y maximicen su bienestar, al encontrar satisfechas sus necesidades de la manera más cercana posible, dada su disponibilidad a pagar.

Asimismo, saber que sus usuarios pueden decidir cambiar de prestador o de productos, genera presiones competitivas en las empresas que los atienden, quienes deben ofrecer mayores beneficios para poder fidelizar a su demanda y no ver afectada su participación en el mercado.

La CREG establece entonces la obligación de que la información suministrada por los agentes regulados a los usuarios debe permitir y facilitar su comparación y comprensión frente a los diferentes productos y servicios ofrecidos en el mercado.

Dada la importancia de contar con la información necesaria para tomar mejores decisiones por parte de los usuarios, las autoridades y demás participantes del mercado, así como para promover la competencia en los mercados, los agentes regulados deben asegurarse de que la información que suministren, divulguen o reporten sea cierta, suficiente, clara, oportuna y verificable. Asimismo, debe garantizar la finalidad para la cual fue solicitada y no debe tener ni el propósito ni el efecto de inducir a error.

En este contexto, la información entregada a quienes han sido designados por la ley o por la regulación como responsables de la gestión centralizada de información transaccional, operativa o de cualquier otra índole y que respondan a requerimientos regulatorios, también

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 44

debe cumplir las características establecidas en la presente regulación. Esto incluye, por ejemplo, a XM y al Gestor del Mercado de Gas Natural.

De otra parte, la CREG establece la obligación de que los procedimientos de los agentes regulados, que se encuentren asociados con la prestación del servicio, estén siempre a disposición del público. Para esto, deben publicar en su página web los procedimientos relacionados con: acceso a instalaciones esenciales, cambio de prestador, y demás procedimientos establecidos para la prestación de los servicios que ofrecen.

Por último, con el fin de evitar el traslado de costos ineficientes a los usuarios y que estos tengan información suficiente sobre los cobros que les realizan, la CREG establece que los cobros realizados por los agentes deben obedecer a parámetros explícitos, objetivos y verificables y deben ser informados oportunamente a quien los debe asumir. Asimismo, solo se pueden realizar los cobros que hayan sido pactados con, o por lo menos informados previamente a, quien los debe asumir.

6.4. Independencia en la toma de decisiones por parte de los agentes

El desarrollo de las actividades por parte de los agentes que participan en las cadenas de prestación de los servicios debe hacerse, en principio, de manera independiente. En este sentido, los agentes deben tomar las decisiones sobre sus acciones dentro de los mercados en los que participan.

Con el fin de prevenir afectaciones de la competencia por flujos indebidos de información entre competidores o entre distintas actividades de la cadena de prestación del servicio, incluso cuando se encuentran integradas, los agentes regulados deben abstenerse de compartir información propia o de un tercero cuya divulgación tenga el propósito, la capacidad o el efecto de restringir la oferta disponible en el mercado, restringir el acceso al mercado, discriminar entre agentes, poner en riesgo la prestación del servicio o distorsionar el funcionamiento eficiente del mercado.

Igualmente, los agentes regulados deben abstenerse de compartir con cualquier agente del mercado aquella información, propia o de un tercero, relacionada con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica o gas combustible y que: i) tenga valor comercial para la estrategia competitiva del titular; ii) no sea de conocimiento público; y iii) su divulgación total o parcial tenga efectos sobre el grado la competencia en el mercado.

Adicionalmente, con respecto a los agentes que forman parte de entes que tienen acceso a información centralizada sobre el funcionamiento de los mercados o sobre la operación de las actividades, también se establecen obligaciones para los flujos de información, con el fin de evitar efectos coordinados entre los participantes.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 45

En este sentido, los agentes que integran parcial o totalmente un ente con acceso a información centralizada obtenida o utilizada en la prestación del servicio público, tienen la responsabilidad de establecer los protocolos necesarios para garantizar una administración neutral y transparente de cara a los usuarios de dicha información.

Además, si la información centralizada cumple con las características de i) tener valor comercial para la estrategia competitiva del titular; ii) no ser de conocimiento público; y iii) tener efectos sobre el nivel de competencia en el mercado ante una divulgación total o parcial, los agentes que integren dichos entes deben abstenerse de compartir dicha información con terceros o con otros agentes con quienes se encuentren en situación de control.

De cara a las autoridades, los agentes que forman parte de dichos entes deben garantizar el acceso ante un requerimiento.

6.5. Adecuada gestión de los usuarios ante el mercado

Con el propósito de abordar desde la regulación el problema de principal-agente, la CREG establece que los agentes que realicen la actividad de comercialización de energía eléctrica o comercialización de gas combustible, deben procurar por los intereses de los usuarios.

Para esto, los comercializadores deben realizar una gestión eficiente de las compras de energía eléctrica o gas combustible, según sea el caso, destinadas a atender a los usuarios cuyos intereses gestiona, garantizando que sus actuaciones no tengan la capacidad, el propósito o el efecto de ir en detrimento de los intereses de estos últimos.

Asimismo, deben: (i) emplear la debida diligencia en la gestión que realizan para la compra de energía eléctrica o gas combustible, según sea el caso, destinada a atender la demanda, y (ii) consolidar al interior de la empresa una cultura de atención y respeto de los derechos de los usuarios que conforman la demanda.

En todo caso, los comercializadores deben administrar los conflictos que surjan entre sus intereses y los intereses de los usuarios, de manera que prevalezca el interés de la demanda que gestiona ante el mercado. Esta premisa responde a la finalidad social de Estado y debe entenderse en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible. El comercializador, obedeciendo a los principios de ley, debe realizar la gestión de sus compras de energía respondiendo a las necesidades de sus usuarios, además de, por supuesto, los objetivos fijados al interior de la empresa para la actividad de comercialización en el ámbito empresarial. Estos objetivos internos a la empresa suponen una toma de decisiones con respecto a la rentabilidad de dicha actividad, pero claramente no se encuentran dentro de ellos los objetivos con respecto a otras actividades distintas a la comercialización, que pueden existir en grupos empresariales o empresas integradas verticalmente.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 46

Para garantizar el acceso a información suficiente para la toma de decisiones por parte de los usuarios, los comercializadores deben proveer información cierta, suficiente, clara y oportuna a los usuarios que componen la demanda respecto de:

- i. Los productos y servicios ofrecidos
- ii. Los derechos y obligaciones de los usuarios
- iii. Los costos que se generan sobre los productos y servicios ofrecidos
- iv. La actividad que desarrollan los comercializadores dentro del mercado
- v. Los mecanismos de protección establecidos para la defensa de sus derechos

Para ello, se requiere que el comercializador haga uso de los medios que permitan a los usuarios acceder a dicha información, de forma no discriminatoria entre unos y otros.

Las obligaciones de procurar por la demanda cobijan a todos los usuarios, regulados y no regulados. En el caso de los usuarios regulados, en el contexto del estado social de derecho y del servicio público esencial, estos usuarios han sido tradicionalmente protegidos en mayor detalle por el regulador, considerando que las condiciones para gestionar sus intereses son mucho más difíciles que para el usuario no regulado. Sin embargo, puesto que se trata de normas generales y constituye la base para futuros desarrollos regulatorios, los lineamientos establecidos abarcan cualquier tipo de usuario, independientemente de si son regulados o no.

6.6. Libre acceso a los bienes esenciales empleados para la organización y la prestación del servicio y libre acceso a los mercados

Con el fin de prevenir barreras injustificadas de acceso a los bienes esenciales empleados para la organización y la prestación de los servicios, la CREG establece que los agentes regulados que sean propietarios o controlantes de dichos bienes, deben permitir el acceso y la movilidad dentro de la infraestructura a quienes lo soliciten, en condiciones razonables y en concordancia con los requisitos previstos en la regulación.

Como se plantea en las definiciones, los bienes de los que trata este capítulo de la resolución incluyen tanto las instalaciones físicas como los bienes intangibles que cumplen con las características descritas. Los agentes, en su actuar, tienen la obligación de identificar si el bien en cuestión tiene dichas características, teniendo en cuenta los fines de la regulación.

En este sentido, la CREG considera contraria a la anterior disposición general el uso de mecanismos, estrategias o cualquier otro instrumento que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de restringir el acceso al solicitante dentro de una infraestructura que cumpla las características de bien esencial, tal como se explica en el numeral 3 de este documento. De la misma forma, se consideran contrarias a los fines de la regulación aquellas prácticas con la capacidad, propósito o efecto de restringir la movilidad de un agente o usuario de

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 47

[Handwritten initials: UER, AN, and a signature]

manera injustificada dentro de una infraestructura. La movilidad a la que hace referencia este capítulo es aquella relacionada con las solicitudes de cambio en el punto de acceso o de conexión dentro de la instalación. Estas solicitudes que deben ser atendidas respondiendo a los fines de la regulación y en cumplimiento de sus principios.

También es contrario a la disposición general del presente numeral, negar el acceso o la movilidad por imposibilidad técnica o financiera del propietario o controlante de la infraestructura, cuando el solicitante sí está en capacidad de asumir los costos necesarios para agotar el trámite. Esto aplica tanto para bienes tangibles como intangibles, siempre que se cumplan las condiciones descritas.

Asimismo, los agentes que por su rol en el mercado puedan determinar o influir la entrada de un agente al mercado, deberán abstenerse de impedir dicha entrada. Esto incluye la utilización de mecanismos, estrategias o cualquier otro instrumento que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de restringir a los usuarios la libre elección del prestador del servicio o del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización.

En línea con lo anterior, en el marco de sus relaciones contractuales, los agentes regulados deben pactar requisitos explícitos, objetivos, verificables y previamente definidos para la cesión o terminación de sus vínculos contractuales, en concordancia con los requisitos previstos en la regulación vigente. Asimismo, deben abstenerse de utilizar mecanismos, estrategias o cualquier otro instrumento que tengan la capacidad, el propósito o el efecto de obstaculizar la cesión o la terminación de vínculos contractuales.

6.7. Competencia efectiva del mercado

De acuerdo con la teoría económica, en mercados donde la competencia es viable, este es el medio más efectivo para lograr una asignación eficiente de recursos en la sociedad. Por esta razón y siguiendo el mandato establecido por la Constitución y la Ley, la CREG establece una serie de reglas que propenden por la competencia efectiva en los mercados.

En primer lugar, la CREG establece que los agentes regulados deben otorgar el mismo tratamiento a usuarios o prestadores con quienes interactúen en la ejecución de actividades propias de la prestación de los servicios públicos de los que trata esta resolución y que se encuentren en condiciones análogas, cualquiera sea el contexto en el cual estas relaciones se presenten. Esto en desarrollo del principio de neutralidad establecido en la Ley 142 de 1994.

Esta disposición incluye la obligación de que los agentes integrados verticalmente se abstengan de ofertar o contratar de manera diferencial entre un prestador con quien tenga el mismo Controlante o con quien exista una Situación de Control y un prestador con características análogas a las del vinculado.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 48

Asimismo, en la atención de solicitudes, los agentes regulados deben emplear procedimientos transparentes y neutrales entre solicitantes en condiciones análogas. Además, deben dar una respuesta diligente, siguiendo parámetros objetivos, explícitos y verificables.

Las medidas orientadas a prevenir comportamientos contrarios al principio de neutralidad tienen el propósito de evitar la extracción de rentas o la explotación de ventajas competitivas artificiales, que vayan en detrimento de la libre participación de las empresas en los mercados.

Los agentes regulados deben abstenerse de imputar costos a una actividad definida como servicio público de energía eléctrica o gas combustible, que no sean propios de dicha actividad. La obligación responde a la separación de actividades y busca transparentar los costos de cada una de las actividades dentro de la cadena de valor, con el fin de que se remuneren únicamente los costos eficientes asociados a cada una de esas actividades.

Para aquellos agentes que comparten costos entre dos o más actividades, la regla establece que la repartición de dichos costos debe hacerse de manera explícita, y que los parámetros con los cuales se reparten los costos deben ser objetivos y verificables. Esto implica que la documentación debe estar disponible para las autoridades.

De otra parte, para prevenir restricciones artificiales de las fuentes de oferta, que terminan por afectar la formación eficiente de precios en los mercados, la CREG dispone que los agentes regulados deben desarrollar sus actividades de manera fiable y transparente, sin utilizar mecanismos, estrategias o cualquier otro instrumento que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de acaparar o restringir la oferta disponible en el mercado.

6.8. Adecuada prestación del servicio

Con el fin de garantizar una adecuada prestación del servicio, la CREG establece un conjunto de reglas orientadas a prevenir otros comportamientos que distorsionen el buen comportamiento de los mercados. Por sus características particulares, estas conductas no pueden ser clasificadas en los capítulos anteriores.

En primer lugar, los agentes regulados deben realizar una gestión diligente de sus riesgos financieros y operativos. Esto incluye la realización de mantenimientos preventivos, predictivos y correctivos, que aseguren la disponibilidad de la oferta y la continuidad de la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.

Además, los agentes regulados deben desarrollar sus actividades de manera honorable, clara y precisa, sin utilizar mecanismos, estrategias o cualquier otro instrumento que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de distorsionar el funcionamiento eficiente del mercado.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 49

Por último, la CREG establece que los agentes regulados deben desarrollar sus actividades con diligencia y seguridad, sin utilizar mecanismos, estrategias o cualquier otro instrumento que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de poner en riesgo la prestación del servicio público.

6.9. Disposiciones finales

La CREG reconoce que las empresas requieren un periodo de transición para dar cumplimiento a las obligaciones que implican el establecimiento de procedimientos o la publicación de información en la página web de las empresas. Específicamente, se establece el periodo de transición para el artículo 9 (publicación de procedimientos en las páginas web), para el numeral 2 del artículo 13 (consolidación de cultura de atención y respeto de los derechos de los usuarios) y para el numeral 2 del artículo 15 (provisión de información a los usuarios por parte de los comercializadores).

Las demás disposiciones de la resolución que acompaña este documento se hacen exigibles a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

7. CONSULTA PÚBLICA

El presente proyecto fue sometido a consulta pública mediante Resolución CREG 105 de 2018 para comentarios por parte del público. Adicionalmente, mediante Resolución CREG 039 de 2019 se sometió a consulta pública el proyecto de resolución sobre reglas de comportamiento para la adecuada representación de los usuarios por parte de los comercializadores ante el mercado.

A continuación, se presentan los comentarios y sus respectivas respuestas en bloques temáticos.

7.1. Generalidad de las reglas y de los términos utilizados en la resolución

- Las reglas planteadas son muy generales y se prestan para ambigüedades en la interpretación.
- Las reglas generales se prestan para arbitrariedades por parte de las autoridades competentes.
- La posibilidad de interpretación genera incertidumbre para los regulados.
- "Intereses de los usuarios" es un término muy amplio.
- La regla general de tratamiento neutral debe ser solo para aquellos en igualdad de condiciones.
- Términos usados para calificar información y comportamiento son difíciles de cuantificar y demostrar de cara al ente de control.
- Muchas de las reglas están basadas en presunciones que pueden ser desvirtuadas.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 50

VER
RL

- Los criterios de objetividad, razonabilidad o proporcionalidad pueden tener diversas interpretaciones dependiendo de quién las pondere.
- Los lineamientos para la implementación de esta resolución se deben construir previamente a la expedición de la resolución en consulta o se debe establecer un cronograma y postergar la entrada en vigencia, hasta que los lineamientos no hayan sido acordados y establecidos de manera clara.
- La CREG debe especificar que los agentes no pueden omitir, modificar o adicionar a su arbitrio procedimientos previamente establecidos por la regulación.
- La CREG debe establecer los plazos para remitir los procedimientos requeridos por la resolución a la SSPD.
- La CREG debe reglar las sumas cobradas por los agentes de manera específica.
- No son claros los términos “presentar ofertas serias”, “abuso de la posición dominante”, “eludir”, “razonable, explícita, objetiva, verificable, proporcionada”.
- Cada uno de los sectores regulados es distinto en su cadena de valor y en la lógica del negocio.

Respuesta CREG:

Las reglas generales de comportamiento son enunciados determinados que forman parte y deben ser interpretados a la luz del régimen regulatorio creado por el sistema jurídico conformado por la Ley 142 de 1994, como norma básica.

La Corte Constitucional ha señalado (C032-2017) que el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular.

Consecuentemente, la CREG establece unas reglas generales, fundamentadas en la Ley 142 de 1994, que no modifican ni sustituyen la regulación sobre temas específicos que ha sido emitida con anterioridad por la Comisión.

Las reglas generales de comportamiento tienen el objeto de guiar el actuar de los agentes que desarrollan las actividades de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible. Por tratarse de reglas generales que atienden directamente a los principios definidos por la Constitución y por la ley para la prestación de los servicios públicos, su alcance abarca los sectores regulados en función de la Ley 142 de 1994.

La necesidad de emitir esas normas se encuentra en detalle en el documento soporte, donde se plantean la necesidad de un cambio en el enfoque regulatorio que viabilice la modernización del sector. Este nuevo enfoque responde a los cambios que vienen ocurriendo y aquellos que se esperan en el futuro y busca una alineación con las nuevas estructuras físicas y de mercado en los sectores regulados.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 51

Las reglas generales de comportamiento no sustituyen las reglas específicas que se emitan. En el caso del esquema de marca de GLP, por ejemplo, las reglas específicas aplicables a ese mercado prevalecen, sin que se genere una contradicción para la toma de decisiones de los agentes en los temas previamente regulados.

Esto implica que para todos los demás temas sobre los cuales la regulación no se haya pronunciado, las reglas generales de comportamiento sí aplican, puesto que se trata de principios resultantes del desarrollo de la Ley 142 de 1994.

En este sentido, para efectos de los agentes que están sujetos a la normatividad relativa a GLP y al esquema de marcas, la exclusividad de la infraestructura se mantiene. Esto no excluye que los agentes publiquen los requisitos y tiempos para los demás procedimientos que lleven a cabo con otros agentes o con el público general.

Con respecto a la generalidad o ambigüedad con la cual podrían interpretarse los atributos de la información, la Comisión aclara que no se trata de términos indefinidos. Su implementación y la supervisión de su cumplimiento por parte de los entes de control y vigilancia obedecen a los principios y fines de la Ley 142 de 1994. El desarrollo de la doctrina para la implementación de la regulación y el entendimiento se hará en concordancia con las reglas de publicidad de las normas, es decir, en el desarrollo de talleres y presentaciones con los agentes, para un adecuado entendimiento de las mismas. El principal objetivo de esta norma, es que la información entregada permita garantizar la finalidad para la cual fue solicitada y no tenga ni el propósito ni el efecto de inducir a error, engañar u ocultar información a los demás participantes o usuarios del servicio público.

Finalmente, tanto los términos como los objetivos de la regulación se presentan en el documento soporte, ilustrando los elementos de juicio con los cuales se ha desarrollado la regulación.

7.2. Facultades de la Comisión para emitir las reglas generales de comportamiento

- Las prohibiciones para compartir información están en otras leyes y decretos (Ley 155/1959, Decreto 2153/1992, Ley 256/1996).
- La CREG no tiene las facultades para establecer reglas sobre flujos de información como están planteadas en la Resolución CREG 105 de 2018.
- Algunas de las reglas propuestas se encuentran en otras leyes y decretos (Decreto 019/2012, Ley 1617 de 2014, Ley 1755 de 2015, Resolución 255 de 1995).
- La Constitución dice que cuando una actividad ya está reglamentada, no se pueden establecer requisitos adicionales.
- Las conductas regladas ya están prohibidas por normas vigentes.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 52

VER
R

- La generalidad de las normas no permite que la norma sea clara y el Código Civil establece que solo se debe recurrir a la consulta del espíritu de la norma cuando la norma es oscura.
- La resolución debe especificar quién es el ente de control y vigilancia de cada regla.
- La CREG debió someter esta resolución a la SIC para concepto previo de abogacía de la competencia.
- Las reglas de comportamiento exceden las facultades de la CREG porque ya se encuentran en la ley.

Respuesta CREG:

La regulación que se establece en la presente resolución no va en contravía ni pretende o tiene el alcance de reemplazar o modificar otros regímenes, distintos al de los servicios públicos domiciliarios.

Las normas están establecidas con un alcance y un ámbito de aplicación específico a aquellos que se encuentran en el marco de la Ley 142 de 1994. Todas las demás normas, tanto aquellas de otros regímenes especiales, como las generales, tienen objetos distintos y ámbitos de aplicación diferentes. En el caso de las reglas de comportamiento, es aplicable en el marco de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.

Este régimen otorga a la CREG la facultad de promoción de la competencia, distinta a la de protección de la competencia, que es facultad de la Superintendencia de Industria y Comercio.

La regulación tampoco establece requisitos adicionales para que un agente pueda prestar el servicio. El desarrollo de las reglas generales de comportamiento obedece a las facultades de la Comisión para someter a la regulación a quienes llevan a cabo las actividades para la prestación de los servicios de energía eléctrica y gas combustible. En este sentido, cada una de las reglas establecidas responde al menos a una facultad otorgada en la Ley 142 de 1994 y tiene como finalidad procurar por una prestación eficiente los servicios regulados.

La CREG diligenció y envió el formulario de la SIC sobre abogacía de la competencia para la resolución de reglas de comportamiento. La SIC emitió concepto favorable.

7.3. Adecuada gestión de la demanda por parte del comercializador y la respectiva respuesta

- La labor de los comercializadores es necesaria para la prestación del servicio y por lo tanto la regulación debe hacer que esta sea una actividad muy atractiva y competitiva.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 53

- Los comercializadores deben tener comportamientos que maximicen el bienestar económico de los usuarios y correcta atención de las necesidades por medio de la gestión eficiente de compras de energía y la adecuada prestación del servicio.
- La adecuada representación de los usuarios en el mercado por parte de los comercializadores es una función propia de esta actividad y, de hecho, es la principal y la que le da sentido en forma integral.
- El comercializador debe propender porque todas sus decisiones y actuaciones estén encaminadas a brindar el mejor servicio al mejor precio y con la mejor calidad a sus representados, independientemente de su estructura societaria.
- La Resolución CREG 039 de 2019 puede interpretarse como la prevalencia absoluta de los intereses de los usuarios, por encima del interés del prestador de servicio.
- Los usuarios deben tener la libertad de adoptar decisiones sobre pago y participación en el mercado (prosumers, contratos de largo y corto plazo, compra y venta de energía, de confiabilidad o de respaldo).
- El Legislador en virtud del principio de libertad regulada, no estableció que el comercializador actúe en beneficio de sus usuarios, sino la maximización de los beneficios de la Sociedad comercializadora mediante la compra venta de energía.
- La actividad de comercialización es riesgosa o inviable, dadas las condiciones en las que se desarrolla con respecto a garantías, exposición a bolsa, ausencia de contratos de largo plazo, aversión a precios variables.
- Se requiere empoderamiento de la demanda para el aprovechamiento de los cambios tecnológicos.
- Se debe complementar la cultura de respeto por los usuarios al interior de la empresa con la del pago oportuno por parte de usuarios.
- Las reglas para la adecuada representación de los usuarios por parte de los comercializadores aplican solamente a los usuarios regulados.
- El conflicto de intereses es aquel de la Ley 222 de 1995, artículo 23.
- Las compras de energía se refieren solamente a las compras realizadas por el comercializador a través de convocatorias.
- La protección al usuario ya está en la Ley 142 de 1994 y en la Resolución 108 de 1997.
- No es claro que el comercializador es representante de la demanda ante el mercado.
- Revelar costos de las negociaciones bilaterales puede generar problemas de coordinación entre los agentes.
- Aclarar que la resolución aplica para gas combustible natural e importado.
- Mayor información para los consumidores les permite tomar mejores decisiones y obliga a los comercializadores a ofrecer productos diferenciados.
- No es claro qué quiere decir “debida diligencia”.
- No es claro qué quiere decir “una cultura de atención y respeto de los derechos de los usuarios”.
- El término “intereses de los usuarios” es muy amplio.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 54

VER
PL

- Exigir al comercializador que compre energía en representación de los usuarios no se encuentra dentro del alcance de los derechos que el Legislador otorgó a los usuarios.

Respuesta CREG:

Las obligaciones correspondientes a la adecuada gestión de la demanda están recogidas en la resolución que acompaña este documento. Como se plantea en el considerando la dicha resolución, la jurisprudencia ha reconocido la labor de la regulación como mecanismo para garantizar el cumplimiento de los fines sociales del estado, a través de la intervención en la economía (ver sentencia C150 de 2003).

De hecho, la necesidad de establecer normas que propendan por una adecuada gestión de los intereses de los usuarios en la prestación del servicio público esencial se evidencia en algunos de los comentarios recibidos. Por ejemplo, se menciona que “las actividades de generación y comercialización son complementarias y requieren del intercambio de información para una gestión eficiente”, lo que lleva a concluir que un agente que integre estas dos actividades tiene un interés privado contrapuesto al de sus usuarios y le da prioridad al primero.

La CREG identifica, en este contexto, que es necesario establecer normas que propendan por la gestión adecuada de las compras que realice el comercializador para atender a sus usuarios y por el desarrollo independiente (en ausencia de conflictos de intereses) de las actividades de la cadena de prestación establecida en la Ley 142 de 1994.

El artículo 11 de la Ley 142 de 1994, en el marco de la prestación de los servicios públicos esenciales de los que trata esta resolución, establece para los prestadores una serie de obligaciones que permiten cumplir con su función social.

La jurisprudencia ha señalado, además, que la regulación, en concordancia con los principios, fines, derechos y obligaciones para usuarios y prestadores de los servicios públicos, debe desarrollar mecanismos que garanticen el equilibrio entre la libertad económica (incentivo económico), la promoción de intereses colectivos concretos, la prestación de servicios públicos y los derechos de los usuarios.

El logro de los fines sociales en el sector de los servicios públicos está establecido específicamente en la Constitución Política (Art. 78 y 369) en lo que respecta los derechos de los usuarios. Es en desarrollo de esos derechos, y siguiendo la normatividad establecida por la ley, que la función de regulación estatal se lleva a cabo.

Sin socavar los objetivos económicos del comercializador, este agente debe procurar por una gestión adecuada de los intereses de quienes atiende, es decir, de los usuarios. Efectivamente, no se trata de un mandato del usuario al comercializador. Se trata, en

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 55

cambio, de una gestión que le ha sido delegado a la figura de comercializador para que procure por los intereses de esos usuarios de manera que ambas partes se puedan beneficiar de las eficiencias del mercado. Es así como se establece la obligación para el comercializador de procurar por los intereses de los usuarios que atiende. Se modifica la terminología empleada en la resolución para dar mayor claridad a las obligaciones del comercializador.

7.4. Transparencia en el manejo de la información en el mercado

- Se requiere mayor transparencia en la información del sector eléctrico (considerando las restricciones de la reserva comercial).
- Se requiere mayor control de la SSPD para dar más transparencia al mercado.
- Se debería castigar o eliminar los contratos bilaterales.
- Debería existir la obligación de que la lista de precios eficientes esté publicada por la empresa.
- Reglas de flujos de información son adecuadas para separación de actividades, especialmente en presencia de agentes integrados verticalmente.
- Los atributos que describen la información son amplios.
- La obligación de abstenerse de compartir información que tenga la capacidad o el efecto de restringir la oferta disponible en el mercado, restringir el acceso al mercado, discriminar entre agentes, poner en riesgo la prestación del servicio o distorsionar el funcionamiento eficiente del mercado, podría no permitir el cumplimiento del objetivo descrito en el CONPES 3816, al que se refiere el documento CREG 076 de 2018.
- Las subastas para contratos de largo plazo no tienen ninguna reglamentación que controle el uso de información privilegiada por parte de las empresas integradas.

Respuesta CREG:

Como se reconoce por parte de los agentes, la transparencia es efectivamente un elemento fundamental para el adecuado funcionamiento de los mercados. Aunque existe regulación específica que procure por una mayor transparencia, es también fundamental que este principio esté incorporado a las reglas de comportamiento de manera explícita.

Algunos de los elementos mencionados por los agentes, sin embargo, corresponden a casos específicos de la regulación, que serán abordados de manera separada, en el desarrollo de dichos temas.

7.5. Competencia efectiva

- La CREG debe aclarar que se trata de tratamiento neutral a agentes o usuarios en condiciones iguales.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 56

- La CREG debe aclarar que se pueden fijar condiciones diferentes para agentes o usuarios con diferentes características, justificando la decisión.
- Las reglas sobre contratación deben ser solo para usuarios regulados.
- Debe aclararse que no se trata de relaciones comerciales o contractuales con proveedores de productos o servicios, diferentes a los regulados.
- Las reglas propuestas para la negociación y contratación entre agentes pueden afectar materialmente la competencia en los mercados regulados.
- Las reglas de negociación y contratación no deben incluir los contratos de los agentes con proveedores.
- La regla propuesta que prohíbe discriminar según la destinación ante el usuario final que pretenda hacer el receptor del objeto del contrato no es admisible.
- Puesto que la no discriminación se predica entre iguales, la medida resulta inaplicable para la comercialización de gas, en la cual las características del gas son diferentes según, por ejemplo, su fuente.

Respuesta CREG:

La promoción de la competencia, como parte de las funciones otorgadas al regulador en el marco de la Ley 142 de 1994, es un elemento fundamental para el adecuado funcionamiento de los mercados. Los mercados regulados, entonces, deben ser estructurados de manera que puedan alcanzar asignaciones eficientes a precios competitivos.

La neutralidad, tal como se plantea en los comentarios recibidos, se predica entre agentes o usuarios en condiciones análogas. Esto no implica una uniformización de las condiciones en las cuales los agentes llevan a cabo sus transacciones. Por el contrario, se trata de una herramienta de corregulación, que permite a los agentes determinar los criterios o las condiciones para el desarrollo de su actividad, siempre que estos criterios o condiciones sean demostrables ante las autoridades competentes.

El régimen de servicios públicos no aplica solamente para usuarios regulados. Se entiende que los usuarios no regulados tienen una mejor condición para negociar y pactar condiciones con los agentes del mercado. Sin embargo, se aclara que los fines de la regulación se deben acatar para todos los tipos de usuarios, en concordancia con las disposiciones legales vigentes.

Con respecto a los contratos de los agentes regulados con sus proveedores por fuera del régimen de servicios públicos, puesto que no se trata del ámbito de aplicación de la presente resolución, efectivamente no se encuentran dentro del marco de las reglas establecidas en la presente resolución.

Finalmente, no se encuentra una justificación económica o legal que permita discriminar sin que dicha discriminación corresponda a criterios que puedan ser verificados por las

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 57

autoridades competentes. Cuando los criterios corresponden a factores explícitos y verificables, es tarea del agente contar con la documentación necesaria para sustentar las decisiones frente a las autoridades.

7.6. Reglas de acceso a redes y otros bienes necesarios para el desarrollo de las actividades de las cadenas de prestación

- No solo debe haber reglas para acceso a infraestructura de redes. Se deben considerar reglas para propiedad de datos e responsabilidad en la medición.
- Aclarar el tipo de contrato al que se refiere la Resolución CREG 105 de 2018.
- Aclarar la obligación relacionada con “movilidad dentro de la infraestructura”.
- Regular en mayor detalle costos de conexión.
- Aclarar que cuando el solicitante debe asumir los costos, debe hacerlo de conformidad con la normatividad vigente.

Respuesta CREG:

Atendiendo los comentarios de los agentes, se incluyen reglas que abarcan, no solamente la libertad de acceso a infraestructura de redes, sino además a otros bienes esenciales utilizados para la organización y la prestación del servicio, como intangibles que puedan cumplir con las características establecidas en la resolución.

Como se describe en el documento soporte, no se trata del término esencial asociado al servicio público, sino de la necesidad imperativa de que el mercado cuente con dichos bienes para que los usuarios puedan ser debidamente atendidos.

Con respecto al cumplimiento de la normatividad vigente cuando se asumen los costos por parte del interesado, es claro para la Comisión que toda normatividad existente (de la CREG, del Ministerio de Minas y Energía o de cualquier otra entidad) debe cumplirse a cabalidad en los procedimientos de acceso.

No es posible, sin embargo, llegar a mayor detalle en la regulación de los costos de conexión en la presente resolución, puesto que precisamente se trata de reglas generales. Si se identifica la necesidad de emitir reglas específicas sobre algún procedimiento, la Comisión llevará a cabo dicha tarea, en el marco de sus competencias.

7.7. Otros temas específicos de la regulación

- Definición de nuevos esquemas tarifarios para la comercialización.
- Impulso a la entrada de infraestructura de medición avanzada.
- Adopción de comportamientos estratégicos dentro de los mecanismos de comercialización.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 58

- Reglas sobre las convocatorias para las compras de energía por parte de los comercializadores: obligar al uso de una plataforma que centralice esta información.
- Se sugiere obligar el suministro de información sobre los agentes con los que el comercializador adquiere el suministro de energía o gas para los usuarios.
- Definir funciones y responsabilidades de quienes desarrollan actividades en transporte, distribución, suministro y de los clientes y otros participantes del mercado.
- Definir funciones sobre acuerdos contractuales, compromisos con clientes, intercambio de datos, liquidación, propiedad de datos y responsabilidad en medición
- Propuestas de esquemas para comercialización para promover la competencia en este nivel.
- Monitoreo de los mercados requiere más efectivo, con indicadores.
- Faltan normas que regulen específicamente las conductas de agentes con respecto a la construcción de activos de conexión, renegociación o cancelación de contratos de manera anticipada, el acceso a mercados para empresas intervenidas, falta de transparencia en las convocatorias de compra de energía, las compras de combustibles para generación, la configuración de fronteras embebidas y otras prácticas indeseables.
- La regulación debe crear mecanismos transparentes para la comercialización de energía y gas.
- La regulación debe normalizar procedimientos que resultan en tratamiento diferencial entre el comercializador integrado con el operador de red y otro comercializador, por ejemplo, resultantes del Código de Medida.
- Se sugiere que la CREG determine la forma en que un operador de red debe subsanar a un solicitante cuando incumpla reiteradamente los plazos definidos.
- La CREG debe reglar aspectos adicionales de cambio de prestador, por ejemplo, cuando un usuario pasa de un comercializador integrado con el operador de red a un comercializador no integrado.
- La propuesta se debe articular con las demás resoluciones que tratan temas de información del mercado.
- La formación de precios en mercados transparentes y monitoreados es deseable. En este sentido, la supervisión del sector financiero de mecanismos de comercialización aporta valor.

Respuesta CREG:

Como se ha explicado, las reglas generales de comportamiento no pretenden establecer normas específicas para los agentes que participan en la prestación de los servicios de energía eléctrica y gas combustible. Se trata de normas cuyo fin es guiar el actuar de los agentes, sin que estas normas modifiquen la regulación existente. Tampoco se pretende descartar la emisión de regulación específica o regulación de carácter particular por parte de la CREG.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 59

Todos los procesos regulatorios se seguirán llevando a cabo en función de las competencias otorgadas a la entidad, de las señales de política pública y en función de las necesidades de los mercados regulados.

Se toma nota de los comentarios enviados sobre diversos temas específicos de la regulación para el desarrollo y la revisión de dichos temas.

7.8. Temas que serán tratados en resoluciones aparte

- Temas de separación funcional y separación contable para empresas que se encuentren en situación de control con otras.
- Conflictos entre el proyecto de resolución y la legislación vigente para grupos empresariales.
- La resolución debe articularse con las reglas existentes sobre límites a la integración vertical y horizontal.
- Las transacciones al interior de un grupo empresarial son permitidas por la ley, siempre que se hagan a precios de mercado.
- Elección de juntas directivas
- Limitación a los flujos de información entre integrados afectan los derechos de los accionistas

Respuesta CREG:

El análisis realizado por la CREG determinó que disposiciones específicas para los agentes que se encuentran verticalmente integrados serán abordadas en el proyecto regulatorio que revisa los límites de integración y participación (Agenda regulatoria 2019 Numeral 4.5).

8. CONCLUSIONES

El mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, como objetivo del Estado colombiano, está estrechamente vinculado al acceso de las personas a los servicios esenciales. Para ello, la regulación debe propender por la minimización de los costos de prestación de los servicios, el fomento de la innovación tecnológica y la prevención de extracción de rentas, bien sea esto último por poder de mercado o por condiciones asociadas al problema de agencia entre el comercializador y el usuario.

Los desarrollos tecnológicos y demás cambios observados en los sectores de energía eléctrica y gas natural tienen un impacto sobre las cadenas de prestación de los servicios. Como se ha expuesto en este documento, este impacto no se da en términos puramente técnicos, sino primordialmente en la interacción entre un usuario más activo y los agentes de la cadena de valor.

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 60

Para que los usuarios puedan beneficiarse de estos avances en la prestación del servicio, es fundamental que la regulación se desarrolle con un nuevo enfoque. El esquema regulatorio actual no necesariamente responde a estas nuevas necesidades de los mercados. Se requiere entonces del uso de reglas más flexibles que: (i) no restrinjan la entrada de nuevos desarrollos y dinámicas de mercado, y (ii) propendan por una adecuada distribución de las ganancias en eficiencia entre prestadores y usuarios.

A su vez, es esencial lograr un adecuado empoderamiento de los usuarios, bien sea cuando actúen directamente en el mercado, o, como ocurre en la mayoría de los casos, cuando sus intereses se encuentren gestionados a través de un comercializador. Un usuario empoderado dinamiza la competencia en la actividad de comercialización, dificulta la extracción de rentas (como ya se explicó) y promueve la competencia en las actividades de generación de energía eléctrica y producción de gas. Un consumidor empoderado podrá entonces tomar decisiones óptimas, presumiblemente, con base en sus preferencias y las opciones de elección que se encuentran a su alcance.

El elemento de flexibilidad en la regulación, si bien busca facilitar la adaptación de las reglas a las dinámicas cambiantes de los sectores regulados, trae consigo sus propios riesgos. En particular, al menos tres tipos: (i) el de abuso de las reglas por parte de los agentes regulados (comportamientos contrarios a los objetivos previstos por la regulación y a los principios constitucionales y legales inherentes a la prestación de los servicios públicos), (ii) la profundización de las asimetrías de información entre los agentes, el Estado y, en particular, entre los usuarios y su comercializador, y (iii) la posibilidad de que las innovaciones y cambios causen eventos sistémicos que afecten la prestación del servicio.

La existencia de estos riesgos requiere entonces el establecimiento de las reglas generales de comportamiento de mercado. Este marco regulatorio servirá como base para el desarrollo de un enfoque más flexible y con mayor vocación de adaptación al cambio. Este tipo de medidas permitirá el desarrollo y la incorporación de nuevas tecnologías y nuevas dinámicas en los mercados objeto de regulación por parte de la CREG.

Finalmente, se debe señalar que aun si los cambios que se avecinan se adoptan exitosamente, no necesariamente van a cambiar todos los aspectos de la cadena y el negocio, y en todo caso sus efectos serán graduales. Si bien la innovación en general se asocia con beneficios potenciales para la sociedad, los problemas económicos tradicionales en la prestación del servicio (costos ineficientes, extracción de rentas, barreras artificiales y asimetrías de información) no van a desaparecer abruptamente. Algunos incluso pueden verse exacerbados por los cambios o por las medidas que el Estado tome (o deje de tomar) ante los cambios.

El uso de regulación con pocos grados de flexibilidad puede seguir siendo requerida, cuando la libertad en el actuar de los agentes represente un alto riesgo para el cumplimiento de los fines del Estado.

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 61

9. Evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios - SIC

Industria y Comercio SUPERINTENDENCIA		EVALUACIÓN DE LA INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA DE LOS PROYECTOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS CON FINES REGULATORIOS	
OBJETO DEL PROYECTO DE REGULACIÓN:		Reglas generales de comportamiento para prestadores de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible	
ENTIDAD QUE REMITE:		Comisión de Regulación de Energía y Gas	
		FECHA:	
CUESTIONARIO			
PREGUNTA	SI	NO	OBSERVACIONES
1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados?			
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.		X	
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.		X	
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.		X	
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.		X	
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.		X	
f) Incrementa de manera significativa los costos:		X	
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados, o		X	
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.		X	
2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados?			
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.		X	
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.		X	
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.		X	
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.		X	
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.		X	
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	X		Ante la existencia de actividades monopólicas a lo largo de la cadena de prestación del servicio, la posibilidad de establecer subsidios cruzados puede limitar la competencia. La existencia de cargos regulados puede llevar a que agentes integrados tiendan a imputar costos a la actividad regulada, al tiempo que retiran costos de actividades con competencia, lo cual les permite ofrecer precios artificialmente bajos para eliminar competencia o impedir su entrada
	X		Si un comercializador debe atender múltiples intereses, su interés privado puede afectar negativamente el de los usuarios. En el marco de la prestación de un servicio público esencial las decisiones de los comercializadores deben ser tomadas en beneficio del usuario
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.		X	
3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados?			
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación.	X		Se establecen lineamientos generales que dan espacio para que los agentes determinen cómo les dan cumplimiento
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (p. ej. precios, nivel de ventas, costos, etc.)		X	No se prevén nuevos riesgos de coordinación, pues no se establecen obligaciones que requieran o promuevan la estandarización de comportamientos por parte de los agentes
CONCLUSIONES			

REGLAS GENERALES DE COMPORTAMIENTO PARA LOS AGENTES QUE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS COMBUSTIBLE

Proceso	REGULACIÓN	Código: RG-FT-005	Versión: 1
Documento	DOCUMENTO CREG 048-19	Fecha última revisión: 14/11/2017	Página: 62

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]