

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESOLUCIÓN POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS GENERALES PARA LA REMUNERACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE GAS NATURAL Y EL ESQUEMA GENERAL DE CARGOS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTE

Objeto

El presente documento tiene como objetivo hacer público el análisis jurídico realizado por la Comisión para la expedición de los criterios generales para la remuneración del servicio de transporte de gas natural y el esquema general de cargos del Sistema Nacional de Transporte, con ocasión de las inquietudes y observaciones que se recibieron en el período de consulta de la Resolución CREG 160 de 2020 y las recomendaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Este análisis jurídico aborda los fundamentos constitucionales y legales de las metodologías tarifarias en los servicios públicos domiciliarios, el cumplimiento de los principios del régimen tarifario definidos en la Ley 142 de 1994, los períodos de vigencia de las metodologías tarifarias y el procedimiento para su expedición.

1. De las metodologías tarifarias

Las definiciones de las metodologías de remuneración en desarrollo de las facultades otorgadas a esta Comisión tienen como propósito el reconocimiento de los costos eficientes de operación de las actividades sujetas al régimen de libertad regulada, cumpliendo los principios constitucionales y legales, entre ellos los de eficiencia económica y suficiencia financiera.

Sobre el alcance de la libertad de configuración que compete a las Comisiones de Regulación para fijar criterios de eficiencia de los servicios públicos, debemos tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 370 de la constitución, la competencia para fijar estos criterios está asignada al Presidente de la República, quien la ejerce por medio de las comisiones de regulación, con sujeción a la Ley.

Corresponde a la Ley definir el marco general para el ejercicio de la función de regulación, como son los fines de la intervención, los principios que la orientan y los procedimientos aplicables. Pero dentro de este marco legal, la autoridad administrativa tiene un amplio margen de valoración de las reglas necesarias para alcanzar los fines, cumpliendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Sobre la función estatal de regulación, la Corte Constitucional, en sentencia C150 de 2003, ha señalado que:

(...) La función de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social. El ejercicio de la función de regulación obedece a criterios técnicos relativos a las características del sector y a su dinámica propia. La regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la

evaluación del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso, como a permitir el flujo de la actividad socioeconómica respectivo. La función de regulación usualmente exige de la concurrencia de, al menos, dos ramas del poder público y es ejercida de manera continua por un órgano que cumple el régimen de regulación fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades.

Conforme a lo expuesto, en ejercicio de la libertad de configuración que tiene la autoridad administrativa para la consecución de los fines de la intervención del Estado en la economía y la materialización de los principios que la orientan, en la forma definida por la ley, la Comisión, en la expedición de las metodologías y fórmulas de tarifas, puede establecer diversas decisiones. Una de ellas podría ser que, durante el período tarifario de cinco años, la metodología tenga varias aplicaciones, para adecuar los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera a las características propias de la actividad regulada y a la evolución, tanto de esa actividad, como de la misma regulación.

Teniendo en cuenta los aspectos que se deben considerar para determinar la integralidad de una metodología de remuneración, a continuación, se describen los elementos que evidencian que la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas natural propuesta en la Resolución CREG 160 de 2020 y la resolución definitiva que será expedida por la Comisión, luego de evaluar el concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio, cumplen con los principios y reglas del régimen tarifario definido por la Ley 142 de 1994.

1.1. Cumplimiento de los principios tarifarios

Los principios tarifarios están descritos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994. Aún cuando la metodología reconoce cada uno de ellos, nos referiremos puntualmente a los conceptos tarifarios de eficiencia económica y suficiencia financiera, los cuales han sido definidos de la siguiente forma:

“87.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.

87.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.”

En el caso de la actividad de transporte de gas, y específicamente en la metodología de remuneración propuesta, estos principios se cumplen al considerar la metodología de remuneración los siguientes conceptos: i) las inversiones eficientes; ii) los gastos de administración, operación y mantenimiento; iii) la tasa de retorno del capital; y iv) las demandas (i.e. esperada de volumen o capacidad); todo para determinar los cargos eficientes correspondientes.

Adicionalmente, acorde con las características propias del sector y con los fines de la regulación de asegurar una prestación eficiente, continua, confiable y de calidad, y de promover la ampliación de la cobertura del servicio, la metodología tarifaria establece la actualización de las variables de los cargos de transporte de gas natural durante el período tarifario para incorporar en ellos:

- (i) Los valores eficientes que determinará la Comisión a partir de la información que reporten los agentes de las variables de inversiones para la actualización de la base de activos, y los gastos AOM y proyección de la demanda asociados.
- (ii) La remuneración de los proyectos del plan quinquenal de inversiones y otras inversiones no previstas, que entren en operación durante el período tarifario.
- (iii) La remuneración de las nuevas inversiones que ejecutará el transportador para el mantenimiento en servicio de los activos que cumplan el período de vida útil normativa de 20 años o para la reposición de estos activos.

Considera además la metodología que las actualizaciones de los cargos por la entrada en operación de los activos del plan quinquenal de inversiones y otras inversiones no previstas, así como de activos que cumplieron vida útil normativa podrán hacerse cada dos años.

Cada uno de los conceptos que considera la metodología de remuneración han sido analizados de manera suficiente por la Comisión, y consultados con el mercado para asegurar el cumplimiento de los citados principios.

1.2. Período tarifario: Precisión de los conceptos de “vigencia” y “aplicación”

El artículo 86 de la Ley 142 de 1994 establece que el régimen tarifario en los servicios públicos a los que esta Ley se refiere está compuesto por reglas relativas a:

(...)

86.4. Las reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas.

La metodología propuesta es un conjunto de variables y unos procedimientos de cálculo para determinar los cargos máximos que puede cobrar un transportador de gas natural por el servicio de transporte, y contiene las fórmulas que durante el período tarifario se deben aplicar para el cálculo de estos cargos, bien sea que éste lo haga el transportador o que lo solicite a la CREG, según la actualización que corresponda. Por tanto, a esta metodología le aplican las reglas y principios del régimen tarifario definido por la ley.

Al respecto, el artículo 126 de la citada ley dispone que “Las fórmulas tarifarias tendrán una vigencia de cinco años, salvo que antes haya acuerdo entre la empresa de servicios públicos y la comisión para modificarlas o prorrogarlas por un período igual...”, norma que lo expuesto en el párrafo anterior le es aplicable a la metodología tarifaria propuesta.

En consecuencia, dado que la metodología, para el cumplimiento de los principios tarifarios de eficiencia económica y suficiencia financiera, establece varias aplicaciones durante el período tarifario, como se expone en el numeral 1.1. de este documento, se hace necesario analizar los conceptos de vigencia y aplicación de la norma, para concluir que la metodología propuesta cumple en su integridad la regla establecida en el artículo 126 ibidem.

1.2.1. Vigencia

El concepto de “vigencia de las fórmulas tarifarias” como norma a que hace referencia el artículo 126 de la Ley 142 de 1994, es de cinco (5) años. El término debe contarse al cabo del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial*. La misma Ley establece que *“vencido el período de vigencia de las fórmulas tarifarias, continuarán rigiendo mientras la comisión no fije las nuevas”*.

La metodología que se expide en la resolución definitiva quedará vigente al cabo del día siguiente en que sea publicada en el *Diario Oficial* en su integralidad, es decir, ésta deberá considerarse dentro del ordenamiento jurídico y producirá efectos de manera inmediata.

En relación con esto, es importante traer como referencia el concepto de vigencia desarrollado por la Corte Constitucional en sentencia C-873 de 2003, en la cual se señala lo siguiente:

“La “vigencia” se halla íntimamente ligada a la noción de “eficacia jurídica”, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es

decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro ordenamiento es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con las normas generales sobre el particular”.

De acuerdo con lo anterior, se identifica que la vigencia de una metodología o fórmula tarifaria corresponde al período que se inicia desde cuando la regulación empieza a producir sus efectos jurídicos, hasta cuando cesan por la expedición de una nueva metodología o fórmula.

1.2.2. Aplicación

Durante la vigencia de las metodologías se pueden aplicar diferentes factores. Es por esto que, cuando hablamos de aplicación de la regulación, este corresponde al proceso a través del cual sus disposiciones son interpretadas y desarrolladas frente a situaciones fácticas concretas.

Para el caso de la metodología de transporte de gas natural, se identifican algunas situaciones jurídicas de aplicación de la nueva metodología durante la vigencia de la misma:

- i) Las inversiones que ya se encuentran reconocidas en la tarifa y frente a las cuales no se debe llevar a cabo un nuevo proceso de valoración; es decir, sobre las cuales ya se hizo un análisis de costo eficiente que no requiere revisión.
- ii) Las inversiones ejecutadas por el transportador teniendo vigente un cargo máximo de transporte que no las incluía, las cuales implican un proceso de valoración para que sean reconocidas en la tarifa.
- iii) Las inversiones representadas en activos que cumplirán el período de Vida Útil Normativa definido por la regulación anterior y por la nueva regulación.
- iv) La aplicación de la nueva metodología a las inversiones que se ejecutarán en la construcción de activos para reemplazar otros que cumplirán el período de Vida Útil Normativa, durante la vigencia de la nueva metodología.
- v) La aplicación de la nueva metodología a las inversiones en nuevos activos para ampliación de capacidad del sistema nacional de transporte.
- vi) La aplicación de la tasa de descuento.

Las situaciones enunciadas no concurren en un solo momento durante el período tarifario, por lo cual, para atenderlas, es necesario el desarrollo de unos procedimientos de definición de cargos o de actualización de estos. Lo anterior implica varias decisiones de aplicación de la metodología durante el período de su vigencia, razón por la cual, para atender la diversidad de situaciones propias de la actividad de transporte de gas natural, se ha considerado ajustar los cargos para incorporar los casos anteriores.

Con base en lo anterior, la resolución CREG 160 de 2020 propuso acumular las inversiones que se van desarrollando durante el período tarifario en períodos de 2 años, para ajustar los cargos correspondientes periódicamente. Por tanto, la aplicación de estos ajustes de los cargos en el tiempo no puede interpretarse como la definición de dos o más metodologías en un mismo período tarifario.

En la resolución CREG 160 de 2020 se utilizó el término etapas para describir dos de los momentos de aplicación de la metodología. Sin embargo, lo concreto y el fondo de la propuesta lo que define es una metodología tarifaria con una vigencia de cinco (5) años con un proceso de definición de cargos en diferentes momentos, considerando diferentes variables, pero siempre dando cumplimiento a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera.

En este sentido, la utilización de la metodología durante el período de su vigencia necesariamente implica diferentes aplicaciones. Esto significa que, iniciada la vigencia de la metodología, ya se pueden aplicar los parámetros que estén disponibles y actualizados como es la tasa de descuento, definida en pesos, y las inversiones reconocidas en pesos. En este caso, la aplicación de la metodología propuesta es aquella en la cual se calcula el cargo con la tasa de descuento que resulte de la metodología de tasa de descuento vigente y el cálculo de las remuneraciones de dólares a pesos. Lo anterior se realizaría manteniendo las variables ya valoradas por la Comisión, y que conforman los cargos actuales de los transportadores para cada uno de sus tramos.

Otra aplicación dentro del proceso de definición de cargos, según el esquema propuesto y definido en la resolución definitiva se haría para actualizar y ajustar los cargos con base en variables que reconocen las nuevas inversiones, los AOM y la estimación de la demanda, aplicando la tasa de descuento vigente para dicho momento.

Este esquema propuesto para la definición de cargos se diferencia de modelos de fijación de tarifas en los que se ha mantenido la aplicación de los cargos calculados con la metodología anterior durante la vigencia de la nueva metodología, hasta que se valoren todas las variables para actualizar los cargos. Sin embargo, esta última alternativa no se ajusta al principio regulatorio de eficiencia económica, en el caso actual, porque mantener la aplicación de los cargos de la anterior metodología durante el período de revisión y cálculo de los nuevos cargos, reflejarían en dicho período un sobre costo en la remuneración de las inversiones, al reconocer una rentabilidad superior a la de mercado. Dicho sobre costo estaría a cargo de los usuarios de transporte de gas natural, y constituiría una renta adicional para el transportador, superior a la que tendría en un mercado en competencia.

Una evaluación comparativa de la alternativa propuesta por la regulación y la de la aplicación de metodologías tradicionales respecto de las variables básicas que determinan el cargo que remunera el transporte de gas natural, puede indicar lo siguiente:

- Teniendo en cuenta que el trámite de los cargos tarifarios requiere un tiempo de revisión y análisis de información para su definición, esta situación es idéntica en las dos alternativas, es decir, en una y otra se requiere un período de verificación y análisis para evaluar las variables ajustadas y calcular los cargos ajustados. Es así que las nuevas inversiones, los nuevos gastos de AOM y la nueva demanda se evalúan conforme al procedimiento y esquema planteado en la propuesta regulatoria, o en el trámite sugerido por algunos agentes acorde al procedimiento de ley, y en los tiempos que ello demanda.
- La diferencia de las dos alternativas, por tanto, es únicamente en los cargos que se aplican a partir de la vigencia de la nueva metodología. Si los cargos de la anterior metodología continúan vigentes durante el proceso de verificación y análisis del punto anterior, se mantendría la tasa de descuento o de rentabilidad y las inversiones en dólares, lo que no ocurre con el nuevo esquema de definición de cargos, pues en éste se utilizaría la nueva tasa de descuento que resulta de la aplicación de la metodología vigente y la remuneración de la inversión en pesos. De esta forma, se materializa el principio regulatorio de eficiencia económica, que no permite sobre remunerar las inversiones, y se dejan de trasladar ineficiencias a los usuarios finales. Esto significa que se deja de trasladar el riesgo asociado a la tasa de cambio al usuario, para que la gestione el transportador con los instrumentos financieros disponibles en el mercado, lo cual no afecta la suficiencia financiera de los transportadores que son remunerados con dichos cargos. La señal regulatoria de paso de dólares a pesos se dio en la resolución de consulta en octubre de 2020, lo que pudo permitir a los agentes ir previendo el plan de ajuste correspondiente. Hoy en día todas las metodologías de actividades de monopolio natural, como distribución y transporte en electricidad, están las inversiones en pesos colombianos, al igual que la distribución de gas natural. Por tanto, la única pendiente de paso de dólares a pesos es el transporte de gas natural.

En síntesis, y respecto de las dos alternativas anteriores, el regulador, en cumplimiento de la misión que le encomienda la Constitución y la Ley, debe escoger la que se adecúe a las exigencias de los principios tarifarios, tal como se definió en el proceso de definición de los cargos propuesto en la Resolución CREG 160 de 2020. De esta forma, en lo que diferencia las dos alternativas, es decir, al inicio de la vigencia de la resolución, se está propendiendo por asegurar la eficiencia económica al evitar aplicar un cargo sobre remunerado, dado que la tasa de descuento o rentabilidad a aplicar es la tasa de mercado para ese tipo de actividad, y sin sacrificar el principio de suficiencia financiera, porque en las dos alternativas se reconocen las mismas variables en el cálculo del cargo.

En todo caso, se ratifica que el período de vigencia de la nueva metodología es uno sólo, iniciará al cabo del día siguiente de la publicación del acto administrativo en el *Diario Oficial*, y durante su vigencia se resolverán las diferentes situaciones propias del sector de transporte de gas natural, materializando en cada una de las

actuaciones los principios que orientan el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.

Todo lo anterior considerando las competencias y el marco de acción que delimita las actuaciones de la Comisión. Es decir, el marco legal no limita o impide que la definición de las metodologías tarifarias pueda considerar su aplicación mediante un proceso de definición de cargos. Para su definición, se está cumpliendo con el principio constitucional descrito en el artículo 365, el reconocimiento de los principios tarifarios descritos en la Ley 142 de 1994, al igual que las reglas para su expedición.

Adicionalmente, se está dando cumplimiento a los procedimientos para expedición de este tipo de actos descritos en las normas internas de la Comisión, como la Resolución CREG 039 de 2017.

1.2.3. Necesidad de aplicación de un proceso de definición de cargos de la metodología de transporte de gas natural

Conforme se explicó, la aplicación de una metodología considera diferentes situaciones en distintos momentos dentro de una misma vigencia. La sustentación del proceso de definición de cargos en el tiempo se centra en evitar el traslado de costos ineficientes al usuario final, aplicando a las inversiones valoradas y actualizadas las condiciones actuales del mercado, como la tasa de descuento o rentabilidad de la inversión.

Por tanto, condicionar la aplicación de la totalidad de las disposiciones de la nueva metodología al reconocimiento de nuevas inversiones, conlleva a dejar de aplicar elementos que reflejan las condiciones de eficiencia actuales, como es la tasa de descuento y el traslado de costos ineficientes en los cargos, toda vez que se seguirían aplicando cargos, y en especial, una tasa de descuento que no refleja las condiciones actuales del mercado y de la actividad de transporte de gas natural.

Adicionalmente, a nivel metodológico, no se tiene ninguna diferencia en su aplicación, dado que, tanto las inversiones, los gastos de AOM, la consideración de la demanda, como la tasa de descuento, estarían siendo aplicadas de manera objetiva durante la vigencia de la nueva metodología.

Hecha esta precisión, en la aplicación de la tasa de descuento y el cálculo de la remuneración de dólares a pesos de las inversiones a los cargos vigentes, la valoración de las inversiones no se diferencia de aquella que se encuentra en los cargos de transporte vigentes en aplicación de la Resolución CREG 126 de 2010, toda vez que dicha remuneración, incluidos los activos que han cumplido su vida útil normativa, se hace por un período de 20 años, sin que se llegue a hacer una revisión que genere un aumento o disminución de la misma. De hecho, es importante señalar que en los cargos vigentes aprobados mediante la Resolución CREG 126 de 2010 se siguió un proceso similar, en el cual, una vez expedida la metodología, se realizó

un proceso de verificación de la información para determinar los valores eficientes a incorporar en los cargos.

Igual evento ocurre en el caso de los gastos de AOM, ya que estos gastos no se ven afectados, toda vez que no se revisan los que vienen actualmente en los cargos de la Resolución CREG 126 de 2010.

En el caso de la tasa de descuento o de rentabilidad, como elemento esencial de revisión al momento de definición de una metodología, es un elemento transversal de aplicación del cual, en el Documento CREG 126 de 2020, y desde la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 090 de 2016, se evidenció que las condiciones y riesgos de la actividad generan que la tasa de retorno de capital sea inferior a las del año 2010.

Para las inversiones y los gastos de AOM se considera que no son actualizables en el momento del cálculo del cargo por parte de los transportadores, en razón a que el valor a integrar dentro de los cargos debe ser producto de un análisis objetivo, a fin de determinar su necesidad y su valor eficiente a partir del análisis de la Comisión dentro de la solicitud de actualización de cargos.

En el caso de las demandas, estas no son actualizables en el momento del cálculo del cargo por parte de los transportadores, en razón a que el valor a integrar dentro de los cargos debe ser producto de un análisis objetivo a fin de determinar un valor eficiente. Esta variable se determina con información proyectada por los transportadores para el horizonte de 20 años, la cual debe ser verificada por la Comisión dentro de la solicitud de actualización de cargos.

En síntesis, los cargos que calcula el transportador al inicio de la vigencia de la nueva metodología conservan los mismos parámetros de los cargos calculados con la metodología anterior, con excepción de la tasa de descuento o de rentabilidad, por ser un elemento que reconoce las condiciones del mercado en ese momento y que evita el traslado de costos ineficientes en la tarifa. Por ello, esta Comisión sostiene que no es posible hablar de que no se lleva a cabo una debida y correcta remuneración de la actividad en perjuicio de los criterios tarifarios de eficiencia económica y suficiencia financiera.

De otro lado, en relación con las inversiones ejecutadas por los transportadores durante la vigencia de la Resolución CREG 126 de 2010, que no están en la base de inversiones con la que se calcularon los cargos de transporte, se debe tener en cuenta que la citada resolución permitió a los transportadores acordar libremente con el remitente o el usuario no regulado las tarifas de transporte que remuneran estas inversiones. Además de lo anterior, se debe tener en cuenta que, en el caso de inversiones que se encuentran en operación, el transportador ha recaudado ingresos adicionales. Por tanto, la no inclusión de estos activos en la base tarifaria, de una manera inmediata a la entrada en vigencia de la nueva metodología, no afecta el principio de suficiencia financiera, puesto que ya tienen una remuneración, mientras la Comisión revisa su necesidad y valor a reconocer, como está previsto.

1.2.4. Entrada y salida de activos del transportador que hacen necesario un ajuste a los cargos definidos.

La vigencia y aplicación de las disposiciones de una metodología pueden explicarse con el hecho de que, en una metodología de remuneración de una actividad, los activos sobre los cuales se valoran los cargos no son inamovibles, sino ajustables en el tiempo. Es decir, existen posibilidades dentro de la regulación que permiten el ajuste de los cargos por entrada o salida de activos considerados para su cálculo.

Ejemplo de lo anterior son las reglas determinadas para la valoración de los activos que han cumplido período de Vida Útil Normativa (VUN). En este caso, después de determinado tiempo, el agente transportador puede decidir reponer o mantener su activo y, con ello, debe solicitar a la Comisión el recálculo de su cargo.

En relación con las inversiones, se debe tener en cuenta que estas se clasifican, según el momento en que se hayan llevado a cabo por el inversionista. Así tenemos a) inversiones realizadas hace más de veinte años o que cumplirán este término durante la vigencia del nuevo período tarifario, b) inversiones que no alcanzarán los veinte años durante el nuevo período, y fueron valoradas e incorporadas en las tarifas vigentes, c) inversiones efectuadas en el período tarifario que termina con la expedición de la nueva metodología y no han sido valoradas por la Comisión e incorporadas en el cargo máximo de transporte vigente, d) inversiones que se harán durante el nuevo período tarifario, en reemplazo de las que cumplieron veinte años, y e) nuevas inversiones que se realizarán por necesidades de ampliación de los sistemas.

Todas estas alternativas son consideradas por la metodología de remuneración para que las inversiones sean incorporadas como costos de la prestación del servicio, en cumplimiento de los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera.

En conclusión, la metodología para el cálculo de la remuneración de un transportador con la entrada de estas inversiones es la misma. Sin embargo, la aplicación puede darse en diferentes momentos de su vigencia, considerando situaciones específicas y, por ende, ajustando sus cálculos.

Ahora, para describir y abordar los temas comentados en relación con el procedimiento aplicado para la expedición de la propuesta consultada y definida mediante la resolución definitiva, nos permitiremos describir su justificación.

2. Procedimiento de expedición de la metodología tarifaria de remuneración de transporte de gas natural

En relación con la regulación tarifaria y de carácter general, se considera un requisito para la expedición de la regulación el cumplimiento del procedimiento de consulta y participación ciudadana, en el marco de la normativa descrita en el artículo 127 de la Ley 142 de 1994, el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011,

las disposiciones del Decreto 2696 de 2004 recogidas en el decreto único 1075 de 2015, y la Resolución CREG 039 de 2017 (reglamento de la CREG).

Lo anterior, considera prerrogativas formales en el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. La expedición de unas bases tarifarias antes de 12 meses de que culmine la vigencia de las fórmulas tarifarias (art. 127 Ley 142 de 1994).
- b. Tres (3) meses antes de la fecha prevista para que inicie el período de vigencia de las fórmulas tarifarias, se deberán hacer públicos en la página Web de la Comisión correspondiente los proyectos de metodologías y de fórmulas, los estudios respectivos y los textos de los proyectos de resoluciones.

Adicionalmente, el Comité de Expertos deberá preparar un documento con una explicación en lenguaje sencillo sobre el alcance de la propuesta de fórmulas tarifarias. Este documento se remitirá a los Gobernadores, quienes se encargarán de divulgarlo. Este documento deberá contener una invitación para que los interesados consulten a través de la página Web de la Comisión correspondiente, los proyectos de metodologías y de fórmulas, los estudios respectivos y los textos de los proyectos de resoluciones.

- c. El Comité de Expertos deberá elaborar el documento final que servirá de base para la toma de la decisión y los integrantes de cada Comisión evaluarán este documento, las memorias escritas de las consultas públicas, los comentarios, las informaciones, los estudios y las propuestas allegadas al procedimiento.
- d. El documento que elaborará el Comité de Expertos de cada Comisión contendrá las razones por las cuales se aceptan o rechazan las propuestas formuladas y evaluará las memorias escritas de las consultas públicas. Para tal efecto podrá agrupar las observaciones, sugerencias y propuestas alternativas en categorías de argumentos.
- e. Cuando se expidan las resoluciones, en la parte motiva se hará mención del documento en el cual cada Comisión revisó los comentarios recibidos y expuso las razones para desechar las observaciones, reparos y sugerencias que no se hayan incorporado. Durante el día hábil siguiente al de la publicación de la resolución correspondiente en el Diario Oficial, se hará público el documento al que se refiere este numeral.

En el proceso de aprobación de la metodología de remuneración de la actividad de transporte, la Comisión ha cumplido con cada uno de los requisitos que establece el procedimiento para la expedición de la resolución definitiva, tal como se describe a continuación.

Las bases tarifarias se expidieron mediante la Resolución CREG 047 de 2014, en la cual se definió la ruta de análisis y de estudios a realizar para la definición de una propuesta de metodología tarifaria de transporte de gas para un período mínimo de 5 años. Estas bases cumplieron con los requerimientos exigidos en el Decreto 2696 de 2004 tales como: i) aspectos generales del tipo de regulación a aplicar, ii) aspectos básicos del criterio de eficiencia, iii) criterios para temas relacionados con costos y gastos, iv) criterios relacionados con calidad del servicio, v) criterios para remunerar el patrimonio de los accionistas y, vi) los demás criterios tarifarios contenidos en la ley.

Sobre las bases tarifarias se debe precisar que éstas tienen como objetivo el dar a conocer los aspectos de la remuneración de la actividad que serán objeto de estudio por parte de la Comisión, sin que estas se constituyan en una limitante para el diseño óptimo de los criterios y metodologías, dentro de la capacidad discrecional que tienen las Comisiones para definirlos.

Como parte de los estudios necesarios para definir la nueva metodología, la Comisión contrató al consultor internacional Frank Gregory Lamberson para actualizar el valor de algunos insumos utilizados por la CREG para estimar el valor eficiente de los gasoductos. El informe final de esta consultoría se publicó mediante la Circular CREG No. 094 de 2014.

La Comisión también contrató al consultor internacional Calvin Peter Oleksuk para actualizar el costo de las principales variables que inciden en la construcción de estaciones de compresión. El informe final de esta consultoría se publicó mediante la Circular CREG No. 081 de 2014.

Una vez se realizaron los análisis, la Comisión expidió una primera consulta mediante la resolución CREG 090 de 2016, en la cual se hizo público un proyecto de resolución por la cual se establecen los criterios generales para la remuneración del servicio de transporte de gas natural y el esquema general de cargos del Sistema Nacional de Transporte, y se dictan otras disposiciones en materia de transporte de gas natural.

En cumplimiento del artículo 11.5 del Decreto 2696 de 2004, compilado en el Decreto 1715 de 2015, y la Resolución CREG 039 de 2017, la Comisión realizó dos audiencias públicas en las ciudades de Barranquilla y Bogotá los días 23 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente, en las cuales se presentó la propuesta regulatoria descrita en la Resolución CREG 090 de 2016, y se respondieron consultas que algunos agentes presentaron directamente como asistentes a la audiencia, o como participantes de por medio telefónico o mediante correo electrónico.

Del análisis de los comentarios y revisiones internas, la Comisión, mediante la Circular CREG 017 de 2018 de la Dirección Ejecutiva de la CREG, publicó el estudio "Multiplicadores de dificultad constructiva y costos para transporte por ductos de gas

natural y combustibles líquidos”. Este estudio tuvo como objeto estimar los multiplicadores que capturan la dificultad constructiva de ductos de gas natural y combustibles líquidos cuando el trazado cruza zonas por media ladera, así como el análisis de costos relacionados con cruces subfluviales, aéreos y sísmicos.

Atendiendo los resultados del estudio anterior para elaborar el modelo de valoración de gasoductos, y teniendo en cuenta nuevos análisis, la Comisión definió una segunda consulta para la expedición de la metodología de transporte de gas natural mediante la Resolución CREG 160 de 2020, soportado en el Documento CREG 126 de 2020, respondiendo los comentarios a la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 090 de 2016 agrupando las observaciones, conforme a lo señalado en el artículo 10 del Decreto 2696 de 2004 compilado en el Decreto 1075 de 2015.

Los temas objeto de la propuesta regulatoria de la Resolución CREG 160 de 2020, consideraron la misma estructura de la Resolución CREG 090 de 2016, por lo que las disposiciones regulatorias de esta última propuesta corresponden y están directamente relacionados con la metodología de remuneración de la actividad de transporte de gas natural, así como los nuevos artículos guardan relación con los temas que hacen parte de esta materia y de la resolución CREG 090 de 2016.

La relación de las materias que hacen parte de las propuestas regulatorias corresponde a asuntos que hacen parte de la remuneración de la actividad de transporte de gas natural. En este caso, el articulado de las propuestas de las resoluciones CREG 090 de 2016 y CREG 160 de 2020 tienen relación con los temas abordados en las bases los cuales son: 1. Esquema de transporte; 2. Incentivos para la ampliación de la infraestructura; 3. Esquema de cargos; 4. Mecanismos para la expansión y la extensión; 5. Incentivos para el desarrollo de obras de confiabilidad; 6. Variables para el cálculo de los cargos (inversión, gastos de AOM, demanda tasa de descuento), 7. Actuaciones para el cálculo tarifario y activos que cumplan su vida útil normativa, VUN.

Ahora, en relación con el proceso participativo que se desarrolló para la expedición de la metodología definitiva, se considera que el mismo se cumplió a cabalidad, toda vez que, tal como ya se describió, se ha surtido la consulta de todos los actos administrativos que se han expedido (resoluciones CREG 047/2014, CREG 090 de 2016, 160 de 2020), se cumplió con el procedimiento de participación mediante la realización de audiencias públicas, se realizó un taller para conocimiento del mercado de la propuesta descrita en la Resolución CREG 160 de 2020 y, se dio respuesta a los comentarios planteados en las Resoluciones CREG 090 de 2016 (mediante el documento CREG 126 de 2020) y la Resolución CREG 160 de 2020 (mediante el presente documento).

Adicionalmente cabe mencionar que, después de agotado el período de consulta inicial, las consultas a las propuestas regulatorias posteriores son discrecionales, tanto en someterlas a comentarios, como en el término utilizado para esto. En relación con ello, la propuesta descrita en la Resolución CREG 160 de 2020 se

sometió a consulta por un período de 30 días calendario, ampliado por un período de 15 días adicionales. Resultado de este período de consulta, se recibieron más de 500 comentarios y se atendieron un número importante de peticiones en relación con los temas consultados. Una vez terminada la etapa de consulta, se recibieron 200 comentarios adicionales que se incorporaron al análisis para la definición de la metodología.

3. Eliminación de la denominación “etapas”

Para mayor claridad en la aplicación de la resolución definitiva, se elimina la denominación de etapas y se mantiene el esquema de actualización de cargos a partir de las variables que determina la metodología en el momento en que estas variables sean valoradas, tal como se propuso en la Resolución CREG 160 de 2020.

Se reitera que la resolución definitiva con el ajuste relacionado con la eliminación de la expresión “etapas” no modifica los criterios generales para la remuneración del servicio de transporte y el esquema de cargos, cumpliendo siempre en cada una de sus aplicaciones los principios tarifarios definidos en la ley.