



CONSEJO NACIONAL DE OPERACIÓN DE GAS NATURAL

Consejo Nacional de Operación de Gas Natural: Evolución, problemática y perspectivas

DOCUMENTO No.: CNOGAS-01-10, versión 1

CIRCULACIÓN: Consejo Nacional de Operación de Gas Natural CNO gas, miembros e invitados permanentes.

CIUDAD Y FECHA: Bogotá D.C. Enero 08 de 2010

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. CREACIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE OPERACIÓN ELÉCTRICO	3
2.1 Esquema Institucional para la Operación del Sector Eléctrico.....	4
2.2 Naturaleza Jurídica de los acuerdos del CNO Eléctrico	5
2.3 Responsabilidades de los agentes que integran el CNO Eléctrico	5
2.4 Realizaciones del Consejo Nacional de Operación Eléctrico	6
2.5 Código de Ética	6
3. CREACIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE OPERACIÓN DE GAS NATURAL.....	6
2.1 Creación del CNO Gas y del Coordinador de la Operación del sector.....	6
2.2 Objeciones de la Industria a las funciones del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural.....	8
2.3 Eliminación del CTG y modificación de funciones del CNOGas.....	9
2.4 Las realizaciones del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural	10
2.5 La problemática del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural	12
2.6 La utilidad potencial de un ente como el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural	12
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	13
REFERENCIAS	14
ANEXO 1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE UTILIDAD.....	15

1. INTRODUCCIÓN

La pérdida de credibilidad en el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural por parte del Ministerio de Minas y Energía; los estériles esfuerzos de la industria en el desarrollo de normatividad técnica; la necesidad de fortalecer los instrumentos de coordinación operativa; la exigua participación sectorial en la administración del actual racionamiento de gas natural y la marginal eficacia de las recomendaciones del Consejo en su papel de Asesor del Ministerio y de la CREG motivan la elaboración de este documento, cuyo objetivo es someter a consideración de la plenaria del CNOGas acciones para atender la problemática planteada.

También es propósito de este documento aclarar el papel del CNOGas en el contexto sectorial con el objeto de evitar confusiones respecto a lo que se espera de él; no desorientar ni distraer las soluciones que requiere el sector; y finalmente impedir que la confusión y desorientación desprestigien a la industria.

Para identificar el origen de los problemas descritos, se examinan los fundamentos que inspiraron el diseño inicial de la institucionalidad operacional del sector de gas, su evolución y su situación actual. De esta forma, el examen mencionado parte de una descripción y análisis de las funciones del CNO Eléctrico y del Centro Nacional de Despacho, por considerarse que fueron el fundamento de dicho diseño. Posteriormente se analiza comparativamente la evolución y naturaleza de las funciones del CNOGas, así como la creación y supresión del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural. Este ejercicio permite visualizar el origen de la mayoría de los problemas señalados e identificar algunas alternativas de solución. Posteriormente se presentan algunas experiencias internacionales relevantes en el desarrollo de acuerdos técnicos y finalmente se plantean algunas recomendaciones para el desarrollo futuro del Consejo.

Conviene resaltar la valiosa colaboración del Consejo Nacional de Operación Eléctrico en la elaboración de este documento al poner a disposición del CNOGas sus análisis, enseñanzas y vivencias durante sus años de operación. Por ser una propuesta del Secretario Técnico del Consejo Nacional de Operación de Gas en desarrollo de sus funciones estatutarias¹, el contenido y opiniones de este documento no comprometen al Consejo ni a sus miembros.

2. CREACIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE OPERACIÓN ELÉCTRICO

El CNO Eléctrico fue creado por los artículos 36 y 37 de la Ley 143 de 1994. Tal como lo señala Palacios (2004), *"el Consejo tiene tres funciones de origen legal, de las cuales dos son calificadas como principales, a saber:*

- *"Acordar aspectos técnicos" para garantizar que la operación conjunta del sistema interconectado nacional sea segura, confiable y económica.*

¹ Según la Reforma Estatutaria del CNO Gas aprobada en mayo del 2001, son funciones del Secretario Técnico: *"Desarrollar un proyecto para definir la estructura institucional del CNO-Gas y proponerle a éste las adiciones y/o modificaciones que considere conveniente hacer al mismo."*

- Ser el órgano ejecutor del Reglamento de operación.

Una tercera función legal, original de la ley 143, tiene una importancia episódica: dar conceptos a la CREG antes de que ésta adopte el Reglamento Nacional de Operación.

Los "acuerdos" del Consejo son obligatorios para el Centro Nacional de Despacho, el cual tiene, además, el deber de dar informaciones al Consejo. Y son obligatorios para todos quienes tienen elementos de la red nacional de interconexión".

Tal como lo señala Palacios (2004), "todas las materias que pueden ser objeto del "Reglamento de operación" pueden, legítimamente, ser incorporadas en los "acuerdos" del Consejo, aunque tales acuerdos deben limitarse a señalar el "cómo" cumplir con las disposiciones que el reglamento contenga". Y agrega... "En otras palabras, tienen un alcance instrumental y, en principio, se ejercen dentro de un marco de discrecionalidad mínimo."

La Ley no le asigna personalidad jurídica al CNO Eléctrico, ni lo adscribe a ningún Ministerio, ni le atribuye funciones administrativas, ni le define un esquema de remuneración. Es un organismo de carácter técnico dentro del marco de intervención del Estado en los servicios públicos, que no ejerce funciones públicas y menos funciones administrativas.

Palacios considera que , "...la creación del Consejo es un acto de "intervención del Estado", en cuanto limita la libertad de las empresas del sector eléctrico porque las obliga a designar representantes para que cumplan ciertas funciones de coordinación, relacionadas con los aspectos técnicos de la operación del sistema interconectado."

2.1 Esquema Institucional para la Operación del Sector Eléctrico

Tal como lo manifiesta Palacios (2004, pag. 49) "... la ley 142 de 1994 se ocupó en forma especial de asegurar la operación y el mantenimiento de la red de interconexión eléctrica, así como su expansión. Y encargó el logro de tales objetivos a Interconexión Eléctrica S.A., (ISA) a la cual impidió continuar realizando actividades de generación.

Además, encomendó a ISA organizar el "Centro nacional de despacho", como una dependencia interna, para planear y coordinar "la operación de los recursos del sistema interconectado nacional y de administrar el sistema de intercambios y comercialización de energía eléctrica en el mercado mayorista" (artículo 167). Según la ley, el "Centro nacional de despacho" debe operar sujetándose al "Reglamento de operación" y a los "acuerdos" del Consejo Nacional de Operación.

.... La ley (numeral 171.5), dio al "Centro nacional de despacho" la obligación de "Informar periódicamente al Consejo nacional de operación acerca de la operación real y esperada de los recursos del sistema interconectado nacional, y de los riesgos para atender confiablemente la demanda " .

Y agrega Palacios (2004), lo siguiente:

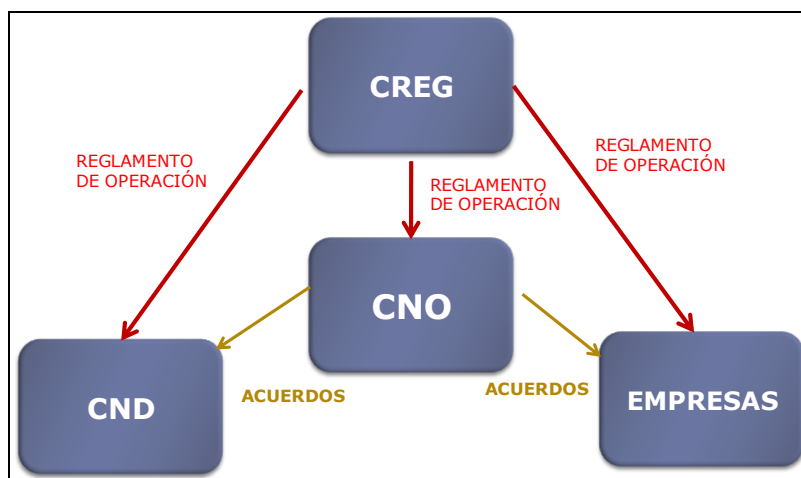
"...Además, la ley 142, con el mismo propósito de garantizar la interconexión, dispuso, en el artículo 169, que "las empresas que sean propietarias de líneas, subestaciones y equipos señalados como elementos de la red nacional de interconexión, los usarán con

sujeción al "Reglamento de operación" y a los "acuerdos" adoptados por el Consejo nacional de operación...". El artículo 28 de la ley 143 repite este precepto.

La ley 142 añadió que el incumplimiento de las normas de operación, la falta de mantenimiento de los elementos de la red de interconexión y, en general, las conductas que atentaran contra los principios que rigen las actividades relacionadas con el servicio de electricidad serían sancionables"

2.2 Naturaleza Jurídica de los acuerdos del CNO Eléctrico

Por no ser el CNO Eléctrico una autoridad administrativa Palacios (2004, pag. 20) ni con competencia para ejercer funciones administrativas, sus acuerdos no tienen el alcance de ser jurídica o legalmente reglamentarios son solo actos para la ejecución del Reglamento de Operación. Sus acuerdos son solamente decisiones estrictamente técnicas para hacer efectiva la ejecución del reglamento de operación Montes (2008)



2.3 Responsabilidades de los agentes que integran el CNO Eléctrico

Precisa Montes (2008) que unas son las responsabilidades de las personas que integran el Consejo y otras las de las empresas que lo conforman. Las responsabilidades de las personas dependen de lo dispuesto en el acto de representación o en el alcance del poder que les fue conferido y responderán a su mandante. En cuanto a sus miembros puede deducirse una responsabilidad disciplinaria similar a la de los empleados públicos, Montes (2008).

No obstante, Palacios (2004, pag. 77) no comparte esa tesis manifestándolo en los siguientes términos: "Los miembros del Consejo y el Secretario técnico tampoco deben ser sujetos del régimen disciplinario, salvo que se acepte la tesis, equivocada en mi concepto, de que el Consejo es un órgano privado que cumple funciones administrativas"

2.4 Realizaciones del Consejo Nacional de Operación Eléctrico

El CNO ha emitido más de 470 acuerdos vinculantes en 13 años de existencia y 283 reuniones presenciales, extraordinarias y no presenciales. Los acuerdos versan sobre gran variedad de tópicos requeridos para establecer cómo aplicar el Reglamento de Operación en aspectos como la definición de procedimientos para cálculo y reporte de capacidades de equipos, pruebas de equipos, proyecciones de demanda, factores de conversión, parámetros y términos técnicos, maniobras de operación y reglamentos de funcionamiento interno entre otros.

(<http://www.cno.org.co/webApp/index.php?modulo=ejecuciones&idcat=2>).

2.5 Código de Ética

Por considerarlo de utilidad es importante mencionar que el CNOEléctrico, mediante acuerdo, expidió un código de ética para hacer más transparente su gestión, evitar discriminación en la participación de sus miembros, no inmiscuirse en aspectos de interés particular o temas ajenos a sus funciones, garantizar el disenso, y la confidencialidad de información entre otras².

3. CREACIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE OPERACIÓN DE GAS NATURAL

A continuación se presenta un resumen de la evolución de la reglamentación asociada a las funciones del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural y de la institucionalidad asociada a la operación del sector.

2.1 Creación del CNO Gas y del Coordinador de la Operación del sector

Tal como fue el caso del sector eléctrico, el legislador también se ocupó de definir un esquema institucional para la coordinación y supervisión de la operación integral del transporte de gas. Así, el Artículo 3 de la Ley 407 de 1997 creó el Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, CTG, con las siguientes funciones:

- a) Planear, supervisar y coordinar el transporte de gas a través del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural;
- b) Recibir y procesar las nominaciones de transporte de gas natural del Sistema;
- c) Asignar la capacidad de transporte a cada uno de los remitentes, según el tipo de servicio contratado y las condiciones operacionales del Sistema;
- d) Planear y asegurar la máxima capacidad del Sistema en todo momento;
- e) Garantizar la seguridad y la confiabilidad del Sistema;
- f) Asegurar la calidad del servicio de transporte;
- g) Garantizar el estricto cumplimiento de los reglamentos y las regulaciones correspondientes;
- h) Actuar como entidad coordinadora en casos de emergencia;
- i) Demás funciones que le asigne la ley y los reglamentos.

² Acuerdo 379 de 2006, CNO Eléctrico,

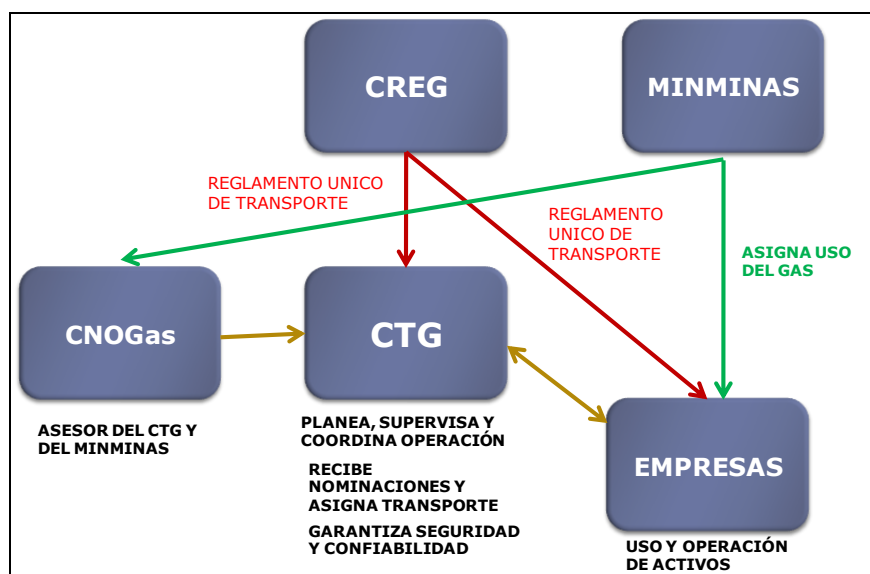
Por su parte el Artículo 4 de la Ley 401 de 1997, creó el CNOGas en los siguientes términos:

“Créase el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural, CNO, el cual, como cuerpo asesor del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, CTG, tendrá como función hacer recomendaciones que busquen que la operación integrada del Sistema Nacional de Transporte de Gas Natural sea segura, confiable y económica. El Consejo Nacional de Operación de Gas Natural tendrá un Secretario Técnico quien además será el Director del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, CTG”.

Así mismo, el Artículo 16 de la Ley 401 de 1997, estableció una función episódica al CNOGas: Emitir concepto previo cuando el Gobierno Nacional tenga que establecer orden de atención prioritaria ante insalvables restricciones en la oferta de gas natural o situaciones de grave emergencia, no transitorias, que impidan garantizar un mínimo de abastecimiento de la demanda.

En pocas palabras las funciones asignadas legalmente al CNOGas son dos:

- a) Asesorar al CTG para que la operación integrada del Sistema Nacional de Transporte sea segura, confiable y económica.
- b) Rendir concepto previo al Gobierno Nacional para definir orden de atención prioritaria.



Sobre este particular cabe señalar que a diferencia del caso del sector eléctrico, las funciones del CNOGas son puramente de asesoría sin carácter vinculante y sin ninguna responsabilidad en la ejecución del reglamento de operación, en el caso de gas podría ser el Reglamento Único de Transporte.

Por extensión de los conceptos jurídicos contratados por el CNO Eléctrico podría afirmarse que lo anterior implica que dado que el CNO Gas no tiene personería jurídica, la responsabilidad de sus decisiones no recae en la entidad, es posible, como se señaló

anteriormente, que recaiga en su Secretario Técnico o en sus miembros, en la posibilidad remota que se llegara a admitir que el CNOGas cumple funciones administrativas y que en sus recomendaciones le cabe alguna responsabilidad concreta.

Claramente, desde su misma creación legal, el Consejo Nacional de Operación de Gas surgió con funciones muy marginales para la ejecución del reglamento de operación del sector.

2.2 Objeciones de la Industria a las funciones del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural.

La industria, a través de su gremio Naturgas, se opuso vigorosamente a algunas de las funciones y propósitos previstos en la Ley para el CTG. Los Boletines gremiales de esa época, señalan lo siguiente:

Boletín No 18 de Abril 30 de 1998 EL TRANSPORTE DE GAS NATURAL Y LA REGULACION

.....

En dónde se origina el problema?

La ley 401 de 1997 crea dos entes: uno, la Empresa Colombiana de Gas (Ecogas), y el otro, el Centro de Coordinación de Transporte de Gas (CTG). A Ecogas, la ley le fija, entre otras, las funciones de comercializar el gas natural compitiendo con los demás transportadores, administrar el sistema de transporte de gas natural que comprende todos los gasoductos del país y además administrar el CTG. Así mismo, la ley le otorga al CTG, entre otras, la facultad de "asignar la capacidad de transporte de cada uno de los remitentes, según el servicio contratado y las condiciones operacionales del sistema". Ello quiere decir que el CTG administra los gasoductos de Ecogas (quien a su vez administra el CTG!) y los de terceros. Así las cosas, la ley a nombrado a Ecogas juez y parte y de paso le ha otorgado con dichas atribuciones una posición dominante en el mercado del transporte de gas natural. Si aún no es claro, veamos: Ecogas se convirtió en juez porque le ley la faculta para supervisar y controlar a los demás competidores, dándole además la potestad de asignar la capacidad que cada competidor podrá transportar a través de su sistema...(Sic)

.....

Cuál podría ser el modelo para Colombia?

El modelo ideal sería aquel que permitiera un funcionamiento sencillo, ágil y transparente, y que estuviera basado en la operación coordinada entre transportadores con el debido respeto de los contratos. El procedimiento de nominaciones sería entre el transportador (a través de su centro de control) y sus clientes. La asignación del volumen a transportar dependería de cada contrato y de las condiciones del gasoducto. En aquellos casos en donde el gas tuviera que pasar por más de un transportador, se coordinaría la operación entre los centros de control correspondientes.

Ahora bien, para hacer coherente el marco descrito con la Ley 401/1997. El CTG, en este caso, podría operar como un centro de acopio de información y estadística, fijándole funciones relacionadas con los aspectos técnicos, de planeación y de coordinación ante eventos de

emergencia. Para esta última función se crearía un Comité de Transportadores, el cual elaboraría el correspondiente manual de operaciones para el manejo y restablecimiento cuando se presente causas externas que afecten el sistema. Bajo este esquema, el CTG debería ser autónomo y totalmente independiente de alguna empresa de la industria del gas.

Boletín No 23 de Julio 10 de 1998
LA LEY 401 DE 1997: INCONSTITUCIONAL?.

“1. Ecogas y el CTG.

.....

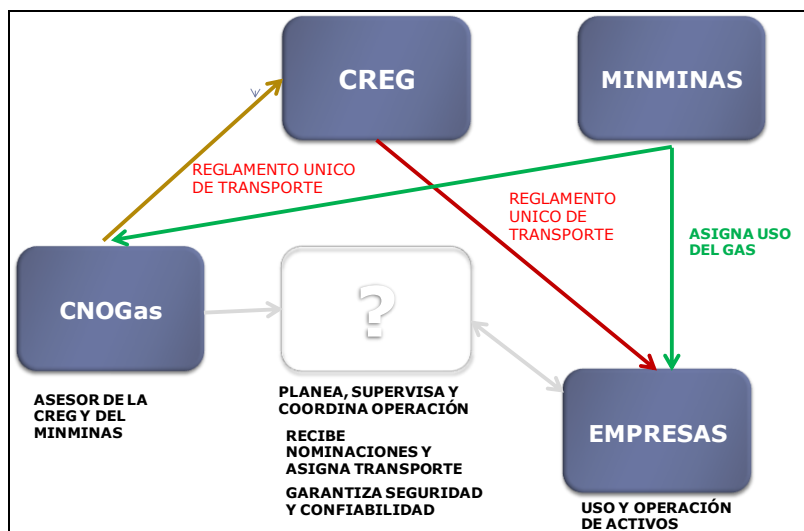
Es evidente que si existe una relación directa entre Ecogas y los demás agentes que participan en el mercado. De acuerdo con las funciones de Ecogas, esta entidad esta facultada para comercializar la capacidad de transporte de los gasoductos de su propiedad, en competencia con los demás transportadores (en este caso privados). Es decir, Ecogas es “parte” de la actividad. Así mismo, Ecogas a través del CTG se convierte en “juez” porque esta facultado para intervenir en los contratos de transporte entre terceros. Hoy, un usuario o empresa distribuidora firma un contrato de transporte de gas con una empresa transportadora, fijando las condiciones técnicas, el precio, el volumen a transportar y la duración, entre otros. Sin embargo, Ecogas-CTG está facultada para modificar dicho contrato, el cual ha sido pactado entre agentes privados. Este hecho, que Ecogas sea juez y parte, lleva a institucionalizar una entidad con posición dominante en el mercado. Nótese que no se cuestiona la capacidad de control y regulación de un servicio público por parte del Estado, lo que se cuestiona es que dicho control no debe estar dentro de la estructura orgánica de una empresa que participa en el negocio. Si bien es cierto que el transporte de gas es un servicio público y por tanto debe regularse y controlarse, también es cierto que estas funciones deben ser acometidas por una entidad totalmente ajena al negocio. En otras palabras, lo que se requiere es un CTG totalmente independiente, imparcial y autónomo, que coordine la operación del transporte y controle su funcionamiento”.

Es evidente que el esquema institucional para la operación del sector de gas, mala copia del esquema operacional del sector eléctrico, nació con “malformaciones”. Nótese que la Industria compartió en su momento la necesidad de contar con un ente autónomo e independiente coordinador de la operación del transporte, la oposición se centró en que el esquema adoptado no garantizó la neutralidad de la institución que se creó. Presumiblemente estas preocupaciones condujeron a la eliminación del CTG, a la modificación de las funciones del CNOgas y seguramente sin proponérselo al desvanecimiento de la institucionalidad operacional del sector de gas.

2.3 Eliminación del CTG y modificación de funciones del CNOgas.

En el contexto descrito, mediante el Decreto 1175 del 11 de junio de 1999, el Gobierno Nacional, con la facultad permanente que le otorga el Art. 189 de la Constitución Nacional, suprime de la empresa Ecogas el Centro de Coordinación de Transporte de

Gas natural³. En este mismo Decreto le asigna al CNOGas la función de Asesorar a la CREG en el Reglamento Único de Transporte.



El Decreto 1175 de 1999, limita la función del CNOGas a únicamente a labores de asesoría en el RUT y elimina el propósito del legislador de contar con una entidad que realice el planeamiento y coordinación de la operación y que garantice la confiabilidad y seguridad del sistema.

Existen opiniones jurídicas, basadas en la doctrina de que jurídicamente lo accesorio sigue la suerte del principal, que permiten especular sobre si al haberse suprimido el CTG, el CNOGas, accesorio al CTG, sigue la misma suerte del principal. Esta posibilidad merece ser estudiada en detalle.

2.4 Las realizaciones del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural

Aunque no existe una estadística formal de las realizaciones del Consejo en sus 9 años de existencia⁴ y en cerca de 80 reuniones presenciales y no presenciales, se podría señalar que, a pesar de los recursos y esfuerzos dedicados por sus miembros, las recomendaciones del CNOGas que efectivamente han contribuido sustancialmente al desarrollo de disposiciones regulatorias o que se constituyeron en estándares de industria no pasan de un par de decenas.

Curiosamente, las realizaciones del Consejo de mayor utilidad son las labores que ha decidido realizar en forma Ad Hoc, sin facultades formales para realizarlas pero con la

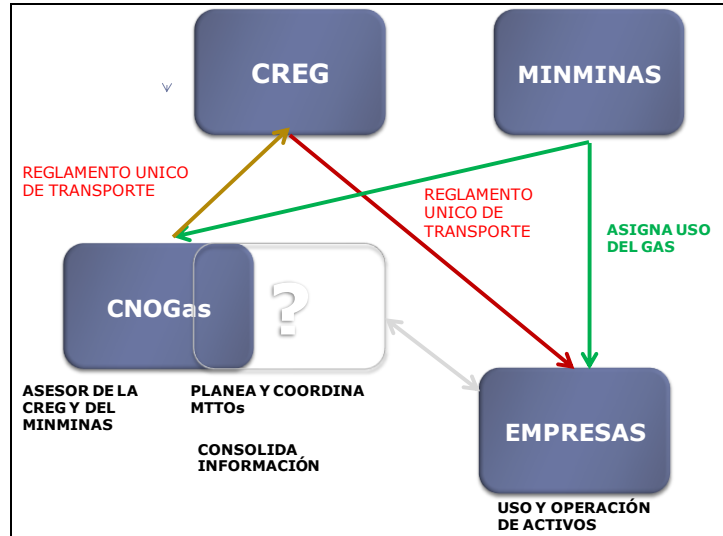
³ El numeral 15 del Art. 189 de la CN faculta al Presidente de la República para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la Ley.

⁴ La primera reunión del Consejo se llevó a cabo el 27 de diciembre de 2000.

legitimidad de contar con el decidido apoyo de todos los agentes de la industria y de XM:

- La coordinación de los mantenimientos.
- La conformación de un sistema de información de estadísticas de producción y consumo.

De alguna manera podría considerarse que las funciones adoptadas por el CNOGas buscan llenar el vacío sectorial dejado por la desaparición de un coordinador de la operación y por la inexistencia de un ente que consolide la información sectorial.



Como se señaló en la introducción de este documento, esta situación puede generar confusión, expectativas de acciones que la institucionalidad actual no puede desarrollar y finalmente pérdida de credibilidad y confianza en el sector.

El esquema de coordinación de hecho que se está desarrollando es una alternativa de coordinación válida pero debe ser adoptada conscientemente y con clara asignación de responsabilidades. Los esquemas de coordinación de operación pueden adoptar diferentes formas desde esquemas basados en acuerdos informales entre empresas o en reglamentos formales aprobados por el regulador como lo plantea Joskow (1985 Interutility coordination and pooling). En el caso eléctrico los principales elementos de coordinación son el despacho económico, los mantenimientos, la reserva operacional, los procedimientos de emergencia y la expansión. Por analogía en el sector de gas sería el mercado de corto plazo en suministro y transporte, los mantenimientos, el inventario operacional, los procedimientos de emergencia y la expansión.

2.5 Composición del CNOGas, fortalezas y debilidades

La participación de amplia variedad de miembros del sector, de importantes representantes del lado de la demanda, así como la presidencia del Ministerio de Minas y Energía son una fortaleza para contribuir a un funcionamiento idóneo, equilibrado, y objetivo del Consejo.

No obstante, el poco interés en las deliberaciones del Consejo por parte del Ministerio, la desconfianza que han generado los objetivos corporativos de expansión de XM, a pesar de su importante papel en las labores técnicas de coordinación, y la apatía de algunos miembros del Consejo por la estéril intervención en varios años de trabajo, han debilitado la riqueza y solidez del cuerpo colegiado.

2.5 La problemática del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural

La situación descrita ha originado serios problemas al funcionamiento del Consejo Nacional de Operación de Gas y al desarrollo sectorial, entre ellos, los siguientes:

- **Pérdida de Confianza en el Consejo y en el Sector:** Las expectativas equivocadas y desproporcionadas sobre sus funciones y sobre su papel en la coordinación de la operación, en el desarrollo de sistemas de información y en su participación en la expansión ha generado desconfianza y desprestigio en el Consejo y en la industria.
- **Poca utilidad para el regulador y para el desarrollo sectorial:** Las limitadas funciones del CNOGas no permiten desarrollar acuerdos que implementen los reglamentos adoptados. Lo anterior congestiona la agenda regulatoria con tópicos que por sus características pueden ser delegados al Consejo y además atrasa el desarrollo sectorial. El apoyo a la CREG y al Ministerio en los grandes retos regulatorios sectoriales no son parte de sus funciones.
- **Distracción a solución de problemas sectoriales:** La confusión sobre las funciones del Consejo ha distraído la adopción de esquemas para formalizar la coordinación de operación, el manejo de información y el desarrollo de mercados.
- **Pérdida de recursos:** La poca aplicación de las recomendaciones y del trabajo del Consejo genera pérdidas económicas y apatía de sus miembros frente al funcionamiento del Consejo.
- **Pérdida de Identidad:** Los problemas en la composición del CNOGas han polarizado a sus miembros asemejándolo en algunos episodios a la agremiación sectorial.

2.6 La utilidad potencial de un ente como el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural

Como se observa EN EL Anexo 1, en la descripción de la experiencia internacional en el desarrollo de actividades de armonización técnica, la disponibilidad de un consultor técnico de gran idoneidad y con una composición representativa de todos los agentes de la industria incluyendo los consumidores más importantes es un activo muy valioso para elaborar y adoptar los acuerdos técnicos que requiere el sector para su desarrollo.

Por la razón indicada se considera importante focalizar la función del CNOGas en esta labor dotándolo de facultades y funciones similares a las otorgadas al CNO Eléctrico mediante la Ley 143 de 1994. Esta actividad debe estar integrada a un esquema institucional claro para la coordinación de la operación y el manejo de la información sectorial.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con la seguridad de que el Consejo Nacional de Operación de Gas Natural puede desarrollar una función pública útil, clara y eficaz en el desarrollo de acuerdos técnicos para la ejecución de las normas de operación y en sus funciones de asesor del Minminas y la CREG, se presentan las siguientes propuestas para atender los problemas arriba señalados:

- Adelantar los siguientes estudios durante el primer semestre de este año:
 - Naturaleza jurídica del CNOGas, implicaciones de sus recomendaciones y responsabilidad de sus miembros.
 - Identificación de las disposiciones jurídicas requeridas para adoptar acuerdos técnicos vinculantes.
 - Identificación de Alternativas jurídicas e institucionales para la formalización de las labores de coordinación de operación.
- Presentar al Ministerio de Minas y Energía y a la CREG los análisis de este documento y la propuesta de asignación de nuevas funciones del CNOGas.
- Hasta tanto se dispongan de facultades para establecer acuerdos vinculantes, proponer a la CREG la adopción por parte del CNOGas de aquellos acuerdos logrados en el seno del Consejo que permitan aplicar la regulación de carácter general siempre que dichos acuerdos: i) Sean de carácter instrumental, es decir, establezcan cómo aplicar una norma operacional del regulador; ii) sean acordados unánimemente de los miembros del CNOGas; iii) sean requeridos para la adecuada operación del sector y iv) no contraríen alguna norma establecida. De acuerdo con su agenda regulatoria la CREG podrá ratificar o derogar los acuerdos adoptados por el Consejo⁵.
- Socializar las funciones del Consejo para evitar confusiones y falsas expectativas.
- Adoptar un código de ética que guíe el desarrollo sectorial y genere confianza en el Consejo
- Solicitar al Ministerio de Minas y Energía la inclusión como miembro del CNOGas de un representante del sector de consumo de gas natural más importante del país, la Industria.

⁵ Sería un esquema muy similar al Norteamericano entre el NAESB y la FERC en el cual según Castello (2006) *"The (FERC) chairman emphasized his preference for the participants of the NAESB process to reach consensus on business practices, rather than for FERC to initiate action.."*

REFERENCIAS

- Consejo Nacional de Operación Eléctrico (2006), *"Por el cual se establece el Código de Ética del Consejo Nacional de Operación Eléctrico"*, Acuerdo 379 de diciembre 13 de 2006.
- Costello Ken (2006) *"Efforts to Harmonize Gas Pipeline Operations with the Demands of the Electricity Sector"*, The Electricity Journal, Vol. 19, Issue 10.
- Joskow P. Schmalensee R. (1985 pp.66-77), *"Markets for Power, An Analysis of Electric Utility Deregulation"*, MIT Press,
- Montes de Echeverri Susana (2008), Concepto contratado por el Consejo Nacional de Operación Eléctrico, Bogotá D.C, Junio 20 de 2008.
- NATURGAS (1998a), *"El transporte de gas natural y la regulación"*, Boletín No 18 de Abril 30 de 1998.
- NATURGAS (1998b), *"La Ley 401 de 1997: Inconstitucional?"*, Boletín No 23 de Julio 10 de 1998
- Palacios Mejía Hugo (2004), *"Naturaleza y funciones del Consejo Nacional de Operación"*, Concepto contratado por el Consejo Nacional de Operación Eléctrico, Bogotá D.C, Noviembre 6 de 2004.
- 24th World Gas Conference (2009 pp.346), *"2006-2009 Triennium Work Report: PROGRAMME COMMITTEE B: STRATEGY, ECONOMICS AND REGULATION"* Buenos Aires, octubre de 2009.

ANEXO 1. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE UTILIDAD

Por considerarlo de gran interés en el análisis del papel del CNOGas, se presenta un resumen de las principales conclusiones del grupo de trabajo de evolución regulatoria del último Congreso Mundial de Gas Natural, reunido en Buenos Aires el pasado mes de octubre, en el tema específico de armonización de prácticas de industria:

Harmonisation of Business Practices

Harmonization of business practices in the natural gas industry can provide a number of benefits in natural gas markets, particularly in markets where there is some level of unbundling and/or competition. By creating more uniform business practices and operational rules that result in a common understanding of natural gas products, services, operational procedures, and requirements, harmonization can:

- strengthen the security of energy supply by introducing new and/or additional supplies into a natural gas market;
- increase the interoperability of natural gas pipelines that cross or interconnect at regional or country borders;
- provide incentives and fair access to potential investors in natural gas infrastructure;
- remove barriers of entry and access to the natural gas market;
- improve communications among natural gas market participants;
- streamline operational procedures and ensure compatibility among natural gas market participants' systems;
- create a more efficient natural gas marketplace that is subject to lower costs and increased automation;
- develop a more level playing field for smaller and/or new natural gas market entrants; and
- increase reliability and accountability for wholesale and retail natural gas customers.

Harmonized natural gas business practices should not only result in better integration among different segments of an unbundled and/or competitive natural gas industry, but also should improve the interoperability of natural gas markets at geographical borders. As the American National Standards Institute has stated: "Far from impeding business, standards actually break down barriers to trade provide industry stability, and encourage commerce. Standards are the foundation for innovation, so they hasten the rate of implementation of new technology. Technical standards should be building blocks used to advance the natural gas industry."

In contrast, different or non-uniform natural gas business practices within a country or region where there are multiple natural gas market participants can be real barriers to the creation of a successful unbundled and/or competitive natural gas market.

Para adelantar esta labor se han desarrollado esencialmente tres aproximaciones a nivel mundial: i) El modelo voluntario que se ha utilizado hasta ahora en la comunidad Económica Europea; ii) el modelo de asociación pública privada utilizado en los Estados Unidos; y iii) el modelo de co-regulación utilizado en Nueva Zelanda. A continuación se presentan unos apartes de cada uno de ellos:

VOLUNTARY MODEL OF HARMONIZATION

To-date, the development of harmonized natural gas business practices in the European Union has been largely based on the voluntary efforts of various natural gas industry and regulatory groups. As a result, Europe still lacks in many aspects a common set of natural gas technical or market business practices. Recognizing that a lack of natural gas business practice harmonization has been a barrier to developing a single internal natural gas market in Europe, the European Commission has acted to establish, as part of its third legislative package, the Agency for the Cooperation of European Regulators (Agency) to advise the European Commission regarding natural gas market regulations, to develop non-binding guidelines of good natural gas practices, and to make specific technical decisions regarding cross border issues. However, the Agency is not designed to undermine the independence of the national regulatory agencies, but instead will review any national regulatory agency decisions that directly impact the development and operations of a single internal natural gas market in Europe.

On the advice of the Agency, the Commission will be able to take steps to introduce binding Guidelines. Also in the context of this new legislation, the European Network for Transmission System Operators Gas (ENTSO-G) will be set up, with significant responsibilities for preparing the technical rules and codes..

In addition to the natural gas industry efforts promoting harmonization, the European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG), an independent advisory group to the European Commission, has facilitated coordination and cooperation among the national regulatory agencies and the European Commission regarding natural gas issues. ERGEG also has issued non-binding natural gas guidelines and has developed natural gas recommendations for the European Commission.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODEL OF HARMONIZATION

In the United States, the primary approach for the development of wholesale natural gas business practices is a voluntary model; however, once wholesale natural gas business practices are developed by a voluntary organization, the North American Energy Standards Board, the national energy regulatory agency, the Federal Energy Regulatory Commission (FERC) reviews the wholesale natural gas business practices and requires implementation of the business practices, either as proposed or as revised by the agency based on public comment.

In the United States, harmonized wholesale natural gas business practices were the result of the FERC requiring transmission pipelines to develop electronic bulletin boards and to post their available capacity along with other information about their systems on the electronic bulletin boards. Specifically, in 1992, the United States Federal Energy Regulatory Commission required the unbundling of all of the transmission pipelines, such that the transmission pipelines would no longer provide natural gas sales or supply service and required the transmission pipelines to make certain information regarding their transmission services available electronically. In 1993, the United States Federal Energy Regulatory Commission established working groups to develop the requirements for the pipelines' electronic bulletin boards; however, the working groups were unable to agree as to whether a common set of electronic standards should be required for all wholesale transmission pipelines or if each pipeline should be allowed to develop its own electronic standards. In response to the working groups' unsuccessful efforts, the United States Federal Energy Regulatory Commission notified the natural gas industry that if the industry was unable to reach a consensus on voluntary electronic commerce business practices, the agency was prepared to develop and

impose such business practices. At the same time, another United States national energy agency (the United States Department of Energy) proposed the concept of a national natural gas standards board.

In response to the two United States national energy agencies' efforts to develop a seamless natural gas transportation grid in the United States, a number of natural gas industry organizations that represented the transmission pipelines, the producers, and the distribution companies created the Gas Industry Standards Board (GISB) (which subsequently became the North American Energy Standards Board (NAESB)). In 1996, GISB developed and submitted to the United States Federal Energy Regulatory Commission 140 proposed wholesale natural gas business practices, which the United States Federal Energy Regulatory Commission subsequently adopted as mandatory requirements for the transmission pipelines.

CO-REGULATORY MODEL OF HARMONIZATION

In New Zealand, in 2004, the New Zealand government made changes to the New Zealand Gas Act that established a role for an "industry body" to make recommendations to the New Zealand Minister of Energy on a wide range of natural gas industry matters, including the making of rules and regulations in relation to the wholesaling, processing, transmission, distribution and retailing of natural gas. To meet this requirement, the Gas Industry Company, a private company with industry shareholders, was created and funded by a natural gas industry levy. New Zealand's co-regulatory model is essentially a partnership between the New Zealand government and the New Zealand natural gas industry where the New Zealand government sets natural gas policy objectives and the natural gas industry works together to determine the most effective means of meeting the government's natural gas policy objectives. The New Zealand Gas Act sets out the New Zealand government's overall policy objectives for the natural gas industry, and provides that a government Policy Statement can be issued from time to time to set more specific objectives and outcomes for the natural gas "industry body", i.e., the Gas Industry Company, to pursue. The Gas Industry Company has been responsible for the most recent efforts to harmonize natural gas business practices.

Before the introduction of the co-regulatory model in New Zealand, harmonization of the natural gas business practices began primarily as a self-regulatory initiative. The New Zealand natural gas industry had begun to make efforts to self-regulate. For example, the New Zealand Gas Industry Communications Standards Working Group, which included producers, pipelines, shippers and welded parties, worked to develop efficient, reliable, proven and low cost communication standards for the New Zealand natural gas industry. The Working Group's communication standards generally governed the exchange of information related to natural gas transmission commercial activities, such as forecasts, nominations, allocations, etc.