

Comentarios de ENSA

Proyecto de Ley – “Por el cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Gas Natural”

Comentarios Generales: Se hace necesario que se cuente con una correcta separación de las condiciones aplicables a cada una de las actividades, similar a como ésta estructurada la Ley No. 6 de 1996 que dicta el Marco Regulatorio para el servicio eléctrico, ya que observamos que como se encuentra redactado actualmente, no hay una claridad en cuanto al alcance de cada una de las actividades, más cuando en ellos se mezclan diversos conceptos y parámetros a definir para cada una de las actividades que forma parte de la cadena.

Bajo este supuesto, consideramos apropiado recopilar e independizar todos los aspectos relacionados con cada una de las actividades, a fin de que el proyecto cuente con mayor claridad, evite confusiones y permita prever el alcance de la actividad sin complicaciones.

Se debe indicar claramente que la comercialización hace parte integral de la distribución, ya sea por redes o virtual.

Proyecto de Ley	Propuesta de modificación
<p>Artículo 2. Esta Ley es aplicable a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, relacionadas con la prestación del servicio público de Gas Natural que desarrollen actividades que tengan por objeto la introducción, almacenamiento y regasificación en o desde una Zona Libre de Combustible, importación, exportación, reexportación, Transporte de Gas Natural por Gasoducto, Distribución de Gas Natural por Redes; y el Transporte y/o Distribución Virtual de Gas Natural en la República de Panamá.</p>	<p>Artículo 2. Esta Ley es aplicable a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, relacionadas con la prestación del servicio público de Gas Natural que desarrollen actividades que tengan por objeto la introducción, almacenamiento y regasificación en o desde una Zona Libre de Combustible, importación, exportación, reexportación, Transporte de Gas Natural por Gasoducto, Distribución de Gas Natural por Redes; y el Transporte y/o Distribución Virtual de Gas Natural en la República de Panamá.</p>
<p>Comentario: Consideramos que la inclusión de personas naturales como prestadoras de servicios públicos no resulta conveniente, dado que los prestadores de servicios públicos deberían constituirse en personas jurídicas para conservar la institucionalidad del sector eléctrico. En tal sentido, se propone eliminar a las personas naturales del campo de aplicación del presente proyecto.</p>	
<p>Artículo 5. Las actividades de Importación y Exportación de Gas Natural son actividades de interés general reguladas. Las</p>	<p>Artículo 5. Las actividades de Importación y Exportación de Gas Natural son actividades de interés general reguladas. Las</p>

<p>actividades de Almacenamiento y Regasificación en zona de libre combustible, así como las actividades de Transporte de Gas Natural por Gasoducto, Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería y Transporte y/o Distribución Virtual de Gas Natural, se consideran servicios públicos sujetos a regulación.</p>	<p>actividades de Almacenamiento y Regasificación en zona de libre combustible, así como las actividades de Transporte de Gas Natural por Gasoducto, Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería y Transporte y/o Distribución Virtual de Gas Natural, se consideran servicios públicos sujetos a regulación.</p>
<p>Comentario: Se podría considerar una contradicción al contar esta actividad con precios libres no regulados, por lo que se propone eliminar el concepto de regulado referido a la actividad de Importación y Exportación de Gas Natural.</p>	
<p>Artículo 6. Para los efectos de la presente Ley, se tendrán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. ... <p>14. Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería: Es el servicio de conducción del flujo de Gas Natural a través de un conjunto de redes de tubería operadas a baja presión, desde una Estación en Puerta de Ciudad, o desde un Tanque de Almacenamiento, hasta las instalaciones del Cliente.</p> <p>15. Estación en Puerta de Ciudad (City Gate): Unidad paquete que mide, reduce y regula la presión del Gas Natural, normalmente instalada fuera de los límites de una ciudad. Se encarga de suministrar gas a la presión requerida por los Clientes.</p> <p>...</p> <p>26. Instalaciones de GNL y Gas Natural: Incluye todas las estructuras, equipos y medios para el manejo del producto ubicados en tierra o en las aguas territoriales de la República de Panamá que se utilizan para recibir, almacenar, despachar, transformar, procesar y entregar el gas natural que se importa desde un país extranjero.</p>	<p>Artículo 6. Para los efectos de la presente Ley, se tendrán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. ... <p>14. Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería: Es el servicio de conducción del flujo de Gas Natural a través de un conjunto de redes de tubería operadas a baja presión, desde una Estación en Puerta de Ciudad, o desde un Tanque de Almacenamiento, hasta las instalaciones del Cliente.</p> <p>15. Estación en Puerta de Ciudad (City Gate): Unidad <i>paquete</i> que mide, reduce y regula la presión del Gas Natural, normalmente instalada fuera de los límites de una ciudad. Se encarga de suministrar gas a la presión requerida por los Clientes.</p> <p>...</p> <p>26. Instalaciones de GNL y Gas Natural: Incluye todas las estructuras, equipos y medios para el manejo del producto ubicados en tierra o en las aguas territoriales de la República de Panamá que se utilizan para recibir, almacenar, despachar, transformar, procesar y entregar el gas natural <i>que se importa desde un país extranjero.</i></p>

27. **Interconexión Internacional:** Gasoducto o grupo de gasoductos dedicados exclusivamente a los Intercambios Comerciales Internacionales de Gas Natural, que puede estar o no, conectado físicamente al Sistema de Transporte nacional.

29. **Permiso de Importador de Gas Natural:** Se entenderá como un instrumento expedido por la Secretaría Nacional de Energía que autoriza la Importación o de Gas Natural desde una Zona Libre de Combustible o desde una Interconexión Internacional, u otro medio, sujeto a las autorizaciones correspondientes conforme al Decreto de Gabinete No. 36 de 17 de septiembre 2003, y aquellas normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

33. **Principio de Libre Competencia Económica:** Se entiende por libre competencia económica, la participación de distintos agentes económicos en el mismo mercado relevante en el proceso de producción, compra, venta, fijación de precios y otras condiciones inherentes a su actividad económica.

34. **Principio de Neutralidad:** Este principio exige un tratamiento igual para los Agentes o Clientes que se encuentren dentro de las mismas condiciones técnicas y comerciales, considerando las diferentes condiciones técnicas y comerciales.

...

38. **Regasificación en Zona Libre de Combustible:** Proceso de vaporización del Gas Natural con el objeto de enviar Gas Natural a sistemas ubicados aguas abajo.

...

27. **Interconexión Internacional:** Gasoducto o grupo de gasoductos utilizados exclusivamente a los Intercambios Comerciales Internacionales de Gas Natural, que puede estar o no, conectado físicamente al Sistema de Transporte nacional.

29. **Permiso de Importador de Gas Natural:** Se entenderá como un instrumento expedido por la Secretaría Nacional de Energía que autoriza la Importación o de Gas Natural ~~desde una Zona Libre de Combustible o desde una Interconexión Internacional, u otros medios~~, sujeto a las autorizaciones correspondientes conforme al Decreto de Gabinete No. 36 de 17 de septiembre 2003, y aquellas normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

33. **Principio de Libre Competencia Económica:** Se entiende por libre competencia económica, la participación de distintos agentes económicos en el mismo mercado relevante en el proceso de producción, compra, venta, fijación de precios y otras condiciones inherentes a su actividad económica.

34. **Principio de Neutralidad:** Este principio exige un tratamiento igual para los Agentes o Clientes que se encuentren dentro de las mismas condiciones técnicas y comerciales, ~~considerando las diferentes condiciones técnicas y comerciales~~.

...

38. **Regasificación en Zona Libre de Combustible:** Proceso de vaporización del Gas Natural Licuada con el objeto de enviar Gas Natural a sistemas ubicados aguas abajo.

...

<p>46. Usuario del Sistema de Transporte o Usuario: Es la persona natural o jurídica que solicita y adquiere el Servicio de Transporte de Gas Natural por Gasoducto de Uso General.</p>	<p>46. Usuario del Sistema de Transporte o Usuario: Es la persona natural o jurídica que solicita y adquiere el Servicio de Transporte <i>y Distribución</i> de Gas Natural por Gasoducto de Uso General.</p>
<p>Comentario:</p> <p>Numeral 14 - ¿Cuál es la definición distribución de gas natural virtual? ¿se entendería que es para un único cliente para lo cual no se requiere una red de distribución?</p> <p>El tanque de almacenamiento y la estación descompresora o regasificadora son en conjunto un “city gate” y hacen parte del servicio virtual y a partir de él se puede construir una red que atiende varios clientes, ¿cómo se diferencia esta distribución de la de redes de tubería?</p> <p>Numeral 15 - ¿Qué se entiende por paquete? Correspondería definir este concepto para dar mayor claridad.</p> <p>Numeral 27 - La palabra dedicados en esta definición puede confundirse con el Gasoducto Dedicado descrito anteriormente. Podría reemplazarse por utilizados o empleados.</p> <p>Numeral 33 - El concepto de “mercado relevante” no está definido.</p> <p>Numeral 46 - La definición de usuario debería abarcar al usuario del sistema de distribución.</p> <p>Consideramos que debe definirse el término de reexportación dado que se menciona en el documento pero no se especifica en qué consiste tal actividad.</p>	
<p>Artículo 7. Las actividades de la cadena de Gas Natural son: la explotación de hidrocarburos, que se regirán por la Ley 8 de 16 de junio 1987 y sus modificaciones, y la introducción, el almacenamiento y regasificación en o desde una Zona Libre de Combustible, la importación, la exportación, la reexportación, el Transporte por Gasoducto de Uso General o por Gasoducto Dedicado, la Distribución por Redes de Tubería y el Transporte y/o Distribución Virtual de Gas Natural, que se regirán por lo dispuesto en la presente Ley.</p>	<p>Artículo 7. Las actividades de la cadena de Gas Natural son: la explotación de hidrocarburos, que se regirán por la Ley 8 de 16 de junio 1987 y sus modificaciones, y la introducción, el almacenamiento y regasificación en o desde una Zona Libre de Combustible, la importación, la exportación, la <i>reexportación</i>, el Transporte por Gasoducto de Uso General o por Gasoducto Dedicado, la Distribución por Redes de Tubería y el Transporte y/o Distribución Virtual de Gas Natural, que se regirán por lo dispuesto en la presente Ley.</p>

Comentario: La actividad de reexportación no está incluida en el capítulo de definiciones correspondiente.

Artículo 11. Para la entrada y desarrollo de las actividades de Transporte de Gas Natural por Gasoducto de Uso General y Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería, se requiere de una Concesión otorgada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, que se tramitará o bien a solicitud de parte, o bien a través de un proceso competitivo de libre concurrencia. Dicha Concesión tendrá una vigencia de hasta cuarenta (40) años y será prorrogable por un mismo término. Se otorgará la Concesión mediante resolución motivada cuando se trate de una solicitud de parte, y por Contrato de Concesión cuando se realice un proceso competitivo de libre concurrencia por iniciativa de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, considerando la política energética en materia de infraestructura de transporte y/o distribución de gas natural por redes.

La Concesión otorgada a través de un proceso competitivo de libre concurrencia, tendrá exclusividad dentro del área que determine la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. La Concesión otorgada a través de solicitud de parte no tendrá exclusividad dentro del área solicitada.

Artículo 11. Para la entrada y desarrollo de las actividades de Transporte de Gas Natural por Gasoducto de Uso General y Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería, se requiere de una Concesión otorgada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, que se tramitará o bien a solicitud de parte, o bien a través de un proceso competitivo de libre concurrencia. Dicha Concesión tendrá una vigencia de hasta cuarenta (40) años y será prorrogable por un mismo término. Se otorgará la Concesión mediante resolución motivada cuando se trate de una solicitud de parte, y por Contrato de Concesión cuando se realice un proceso competitivo de libre concurrencia por iniciativa de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, considerando la política energética en materia de infraestructura de transporte y/o distribución de gas natural por redes.

La Concesión otorgada a través de un proceso competitivo de libre concurrencia, tendrá exclusividad dentro del área que determine la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. La Concesión otorgada a través de solicitud de parte tendrá exclusividad dentro del área solicitada.

Comentario: ¿Esta exclusividad incluye la comercialización? La pregunta se hace porque en la regulación podría incluirse la definición de gran cliente, similar a como se tiene en el servicio de electricidad, donde la comercialización también puede ser realizada por el generador.

Por otra parte, en este caso el concesionario tiene similar riesgo de inversión que cuando es un proceso competitivo, dado que debe hacer las inversiones requeridas para la entrega del gas y el desarrollo del mercado. Poniendo en riesgo la recuperación del capital si un tercero puede capturar los clientes con mayor potencial de consumo en la zona.

Se propone redacción

Adicionalmente se propone incluir la definición de "grandes clientes" y que su límite de consumo sea definido por el regulador.

Artículo 13. Para el desarrollo de la actividad de Transporte y/o Distribución Virtual de Gas Natural se requiere un Certificado otorgado mediante resolución motivada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. Dicho Certificado tendrá una vigencia de cinco (5) años y su prórroga estará condicionada a lo que determine la política energética en cuanto al desarrollo de infraestructuras de transporte y/o distribución de gas natural.

Comentario: Sugerimos revisar este plazo ya que es corto para poder remunerar los activos requeridos para el transporte, almacenamiento, descompresión o regasificación virtual. Debería establecerse en 10 años.

Artículo 16. Cada 10 años, conforme a sus atribuciones, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos revisará las condiciones de competencia en el mercado de Gas Natural para determinar si un Grupo Económico puede realizar o mantenerse realizando simultáneamente las actividades de Gas Natural, con el fin de ordenar la separación de actividades.

Comentario: Debería indicarse que no es solo cada 10 años, sino en cualquier momento si las condiciones de competencia indican abuso de posición dominante de los agentes que hagan que sea necesaria algún tipo de intervención.

De otro lado, la separación de actividades no es la única salida que tendría el regulador para evitar situaciones de competencia, podría darse una intervención desde el punto de vista tarifario o regulatorio.

Sugerimos también revisar el plazo de 10 años de cara al riesgo del inversionista, dado que es poco tiempo para remunerar las inversiones que se requieren para remunerar los activos y desarrollar el mercado, sobretudo en la etapa inicial de prestación del servicio.

Artículo 18. La persona natural o jurídica que suscriba un Contrato de Operación y Administración de una Zona Libre de Combustible que almacene y regasifique Gas Natural, deberá permitir el acceso a la capacidad no contratada a los Agentes que la requieran, siempre y cuando, se cumplan las siguientes condiciones: (i) se cuente con Capacidad Disponible para ser contratada, (ii) no se interfiera ni se ponga en riesgo el cumplimiento de los contratos vigentes por asumir nuevos compromisos contractuales, y (iii) no se ponga en riesgo ni amenace con la estabilidad o integridad de la Infraestructura de Regasificación y Almacenamiento.

Los Agentes solo podrán ejercer el derecho de acceso a la capacidad de la infraestructura de Regasificación y Almacenamiento mediante la celebración de un Contrato de Uso con el respectivo Contratista de una Zona Libre de Combustible.

Comentario: Debería incluirse la opción de comercialización en un mercado spot o secundario por parte del agente que tiene el contrato de uso, esto permite cubrir riesgos frente a eventualidades en una instalación o en el transporte y además da liquidez al mercado tal como se tiene en el sector de electricidad.

De otro lado, entendiéndose que estas actividades serán de interés nacional, se debería incluir una señal de atención prioritaria del mercado local dado que la zona libre de combustible permite que se use la figura de introducir gas natural al terminal de almacenamiento y que luego se exporte o reexporte y en este sentido un agente reexportador podría contratar volúmenes importantes de almacenamiento en la terminal que implique una no disponibilidad de capacidad de almacenamiento para los agentes locales.

Artículo 19. Los Concesionarios de Transporte de Gas Natural por Gasoducto de Uso General y de Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería, estarán obligados a dar Acceso Abierto a su Sistema y a prestar los servicios de Transporte de Gas Natural por Gasoducto de Uso General y Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería, según corresponda, siempre y cuando exista capacidad disponible y a cambio de la respectiva contraprestación económica.

Comentario: Debería incluirse la opción de comercialización en un mercado spot o secundario por parte del agente que tiene el contrato de uso, esto permite cubrir riesgos frente a eventualidades en una instalación o en el transporte y además da liquidez al mercado.

Artículo 22. La persona natural o jurídica que suscriba un Contrato de Operación y Administración de una Zona Libre de Combustible para el almacenamiento y regasificación, se regirá por el Régimen de Libertad para la fijación de precios en el Contrato de Uso. Sin embargo, deberá aplicar para la fijación de tales precios, los principios que se aplican para el régimen de precios o tarifas establecidos en la presente Ley y en el respectivo Contrato.

Comentario: Para efectos de transparencia y en el marco de los principios que se incluyen en la ley, debería establecerse que el régimen de libertad implica la publicación de las tarifas para estas dos actividades, en especial por los principios de neutralidad y no discriminación.

Artículo 23. Si la Concesión de Transporte de Gas Natural por Gasoducto de Uso General o de Distribución de Gas Natural por Redes de Tubería es otorgada a solicitud de parte, los precios se regirán por un Régimen de Libertad. No obstante, cuando se presenten prácticas abusivas determinadas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, esta podrá someter los precios al Régimen de Regulación.

Si la Concesión de Transporte de Gas Natural por Gasoducto de Uso General o de Distribución de Gas Natural por Redes es otorgada mediante un proceso competitivo de libre competencia de iniciativa pública por parte de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, las tarifas se regirán por un Régimen de Regulación.

Comentario: Sería importante ampliar un poco este concepto para claridad de los agentes y los interesados, en especial porque el régimen de regulación impacta la forma de reconocimiento de las inversiones vía las tarifas a aplicar.

<p>Artículo 33. Las infracciones administrativas establecidas en la presente Ley se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden en que puedan incurrir los Agentes o los Clientes.</p> <p>Constituyen infracciones a lo establecido en esta Ley, por parte de los Agentes y de los clientes, según corresponda, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La prestación del servicio público de Gas Natural sin el correspondiente permiso, Concesión o Certificado. 2. El incumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en la presente ley, en los permisos, en las Concesiones o en los Certificados. 3. La utilización de instrumentos, aparatos o elementos sujetos a seguridad industrial sin cumplir las normas y las obligaciones técnicas que por razones de seguridad deban reunir los aparatos e instalaciones afectos a las actividades objeto de la presente Ley. 4. Cualquier manipulación fraudulenta tendiente a alterar la calidad del Gas Natural o la medición de las cantidades suministradas, así como la utilización del servicio de Gas Natural de manera ilegal. 5. La interconexión a cualquier red o sistema vinculado a la prestación del servicio público de Gas Natural, o la conexión de equipos sin la autorización correspondiente o en forma distinta a la autorizada, o en violación a las normas vigentes. 6. La negativa, resistencia o falta de colaboración por parte de los prestadores del servicio público de Gas Natural a los requerimientos realizados por la Autoridad Competente de Regulación. 	<p>Artículo 33. Las infracciones administrativas establecidas en la presente Ley se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden en que puedan incurrir los Agentes o los Clientes.</p> <p>Constituyen infracciones a lo establecido en esta Ley, por parte de los Agentes y de los clientes, según corresponda, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La prestación del servicio público de Gas Natural sin el correspondiente permiso, Concesión o Certificado. 2. El incumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en la presente ley, en los permisos, en las Concesiones o en los Certificados. 3. La utilización de instrumentos, aparatos o elementos sujetos a seguridad industrial sin cumplir las normas y las obligaciones técnicas que por razones de seguridad sean dictadas en la reglamentación correspondiente deban reunir los aparatos e instalaciones afectos a las actividades objeto de la presente Ley. 4. Cualquier manipulación fraudulenta tendiente a alterar la calidad del Gas Natural o la medición de las cantidades suministradas, así como la utilización del servicio de Gas Natural de manera ilegal. 5. La interconexión a cualquier red o sistema vinculado a la prestación del servicio público de Gas Natural, o la conexión de equipos sin la autorización correspondiente o en forma distinta a la autorizada, o en violación a las normas vigentes. 6. La negativa, resistencia o falta de colaboración por parte de los prestadores del servicio público de Gas Natural a los requerimientos realizados por la Autoridad Competente de Regulación.
<p>Comentario: Es importante indicar en algún aparte de la ley, cual sería el mecanismo para emitir normas y reglamentar las obligaciones técnicas asociadas a la prestación de este servicio público, en especial a lo relacionado con transporte y distribución, independientemente de si es por redes o virtual, e incluyendo las instalaciones internas de los clientes, las condiciones de seguridad que aplican en éstas y la exigencia de algún mecanismo de inspección periódica de la calidad de las instalaciones, aparatos y equipos.</p>	

